

LE CONTROLE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES AU MAROC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 6 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Jacques MILLERON

Président de thèse : M. William OUALID, Professeur

Suffragants { MM. MAUNIER { *Professeurs*
 { Roger PICARD {

LIBRAIRIE

DU

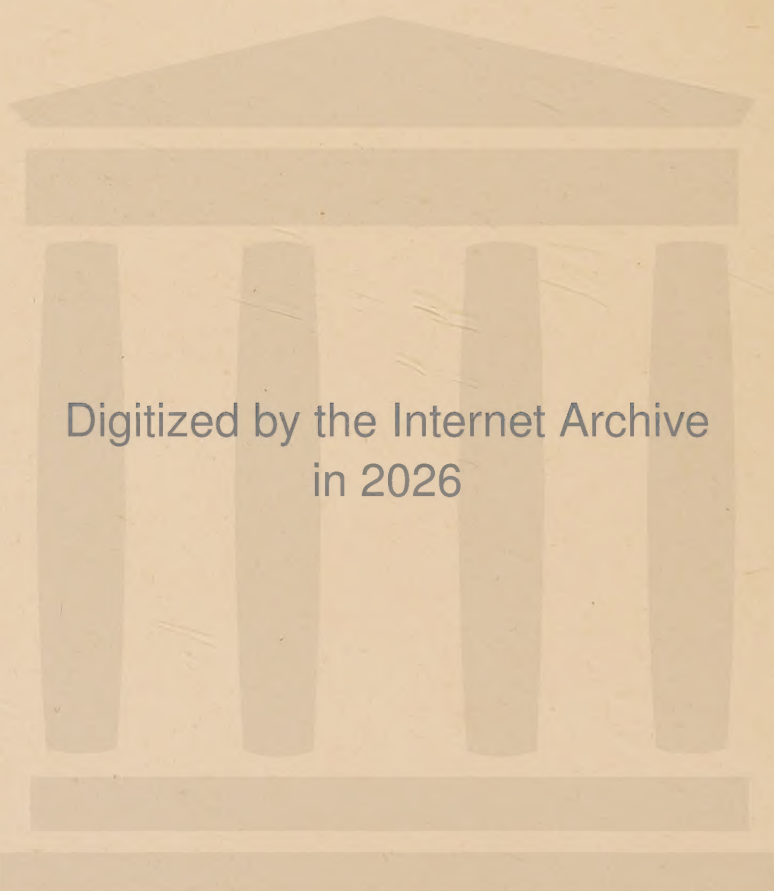
RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (Ve)

1932

Milleron



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547116_0015

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

LE CONTROLE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES AU MAROC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 6 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Jacques MILLERON

Président de thèse : M. William OUALID, Professeur

Suffragants { MM. MAUNIER } *Professeurs*
 { Roger PICARD }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1932

*29686.



“ Sans leur tutelle, ni la prudence, ni la sagesse, ni l'économie, ne verraient sans doute, le jour, ou bien, à peine nées un vent dissipateur les emporterait. Dès lors, si les formalités budgétaires ne représentent pas un résultat, au moins constituent-elles un milieu salubre où les résultats peuvent éclore et subsister ”.

STOURM (*Le Budget*).

INTRODUCTION

Il est sans doute permis à un conseiller-maître de la Cour des comptes d'affirmer avec M. de Marcé que le métier « de contrôleur de la comptabilité, du régulier et légal emploi des fonds n'est pas sans agrément ». Eloigné des discussions et des conflits par un recul de plusieurs années, un tel juge peut retrouver, en effet, « dans son cabinet et sans fatigue les plaisirs de la chasse », en exerçant sa subtilité à découvrir les points faibles des comptes.

Quel contraste entre cette tâche paisible et l'activité d'un service de contrôle des engagements de dépenses ! Ce dernier, saisi au jour le jour des propositions des ordonnateurs, doit les examiner rapidement pour statuer sur elles sans retard, car son visa constitue l'une des dernières formalités requises pour la réalisation de mesures préparées de longue date. Il n'en doit pas moins effectuer un examen sévère des propositions de dépenses qui lui parviennent. Après la sienne, viendront d'autres vérifications, mais elles ne porteront plus que sur des dépenses faites qu'il faudra payer, si elles ne le sont déjà. Elles permettront de décrire les irrégularités des comptes, elles seront impuissantes à les prévenir.

*
* *

On comprend donc toute l'importance de l'examen auquel se livre le contrôleur des engagements et, aussi,

la difficulté de sa tâche, toujours lourde, souvent délicate. Il est peu facile de lier la rapidité et la sûreté dans le contrôle et, moins encore, de faire accepter de bonne grâce par les ordonnateurs, des observations dans lesquelles ils ne voient qu'une entrave inadmissible mise au dernier moment à l'exécution de leurs projets.

Ces difficultés d'application, rapprochées du développement sans cesse croissant des dépenses de l'Etat moderne, suffiraient à justifier, malgré son aridité, l'étude précise des dispositions qui régissent, dans les pays relevant de l'autorité française, le rôle et les attributions des services de contrôle, si importants pour l'équilibre de nos finances publiques.

Si les règles générales édictées par la métropole dans le décret du 30 décembre 1912 sont applicables, en principe, aux dépenses de toutes les colonies, les contrôles propres à chacune de celles-ci, quand elles en sont pourvues, n'y sont pas organisés dans des conditions identiques et nos trois possessions lointaines les plus importantes, l'Indo-Chine, l'Afrique Occidentale française et Madagascar ont été dotées d'un contrôle financier, renforcé par les décrets du 22 mars 1907. D'autre part, le contrôle algérien vit sous le régime des décrets du 28 janvier 1908 et du 13 février 1912. Quant à nos Protectorats nord-africains, ils constituent sans doute, dans cette diversité de détail, les exceptions les plus remarquables, en raison de leur statut particulier, dont se ressent l'organisation des contrôles institués, pour la Tunisie, par le décret beylical du 20 mai 1912 qu'est venu modifier profondément le décret du 18 septembre 1926; pour le Maroc, par le dahir du 20 décembre 1921.

Autant de textes, autant d'organisations différentes, hétérogènes, faites de règles diverses.

Les particularités de chaque système tiennent essentiellement à l'étendue des pouvoirs des contrôleurs et à leur mode de nomination. Le contrôleur doit-il se borner à l'examen de chaque proposition fragmentaire d'engagement ou peut-il s'affirmer jusqu'à l'expression d'un avis sur le projet de budget, sur les décisions générales susceptibles de répercussions financières? Est-il nommé par la métropole et affranchi de l'autorité locale ou tient-il ses pouvoirs et dépend-il de celle-ci?

* * *

Il suffit de noter de telles divergences de conception dans les principes fondamentaux pour laisser entrevoir l'inégale efficacité de leur application respective. Mais l'illustration et la justification d'opinions raisonnées sur la matière ne peuvent résulter que d'études objectives et précises, rapportées aux conditions générales dans lesquelles vivent les institutions étudiées et aux conséquences déjà constatées de leur fonctionnement.

Tel est précisément, pour le système instauré par le dahir du 20 décembre 1921, l'objet de notre étude. Nous avons voulu écrire une monographie aussi détaillée que possible, du contrôle des engagements de dépenses au Maroc, depuis son origine jusqu'à ses transformations actuelles. Nous l'avons fait avec l'esprit le plus libre et il doit demeurer bien entendu que les pages qui suivent ne lient que nous.

Tout en rendant hommage aux auteurs du système établi par le dahir de 1921, qui représente certainement

une amélioration sérieuse sur le régime antérieur, nous n'avons pas manqué, en effet, d'en souligner à chaque occasion les points faibles, en les rapprochant des dispositions en vigueur dans la métropole et dans les colonies. D'autre part, tenant compte des réformes en cours, dans toute la mesure où elles sont de nature à établir la nette supériorité du contrôle chérifien sur les divers systèmes de contrôle de la France et de ses possessions — les dépenses des services extérieurs étant désormais soumises aux mêmes vérifications que celles des services centraux — nous avons été amené à indiquer les bases des modifications profondes à apporter au régime du dahir de 1921. Que l'on n'y voie rien d'autre que le désir d'exprimer complètement notre pensée. Les propositions que nous formulons peuvent être discutées. Elles nous paraissent constituer simplement la conclusion logique de notre étude.

Enfin, pour mieux situer le contrôle chérifien dans l'ensemble de l'organisation financière du Protectorat, nous avons rappelé, dans un chapitre préliminaire, les différentes règles applicables au budget du Maroc et le contenu de ce dernier. Ainsi, pourra-t-on saisir la tâche qui lui est dévolue par la connaissance du cadre de son activité. De même, nous avons indiqué ensuite les différents contrôles auxquels les finances publiques sont assujetties. Leur comparaison permet de constater qu'il n'y a eu, jusqu'ici du moins, que le service du contrôle des engagements pour remplir un rôle vraiment efficace dans l'examen des dépenses de l'Etat chérifien.

Qu'une dernière explication nous soit permise : volontairement, nous n'avons voulu faire qu'une étude de pure technique financière. Il nous a semblé que des travaux

portant sur des objets particuliers et nettement définis de la réglementation chérifienne, comme celui de M. Mauchaussé sur *L'évolution du régime minier au Maroc français*, permettent seuls d'apprécier sainement la valeur des institutions d'un pays dont on parle trop souvent avec un lyrisme irraisonné. Sa situation présente, dont M. Hoffherr a su donner un exposé général, voici quelques mois, dans son ouvrage *L'économie marocaine*, son organisation, ne sont point l'expression d'un miracle. Elles ne constituent, en réalité, que les résultats perfectibles d'efforts souvent anonymes et obscurs et d'un tenace labeur.

*
* *

La rédaction de notre étude n'eût point été possible si nous n'avions pu utiliser une masse assez considérable de documents administratifs. Que M. Branly, directeur général des Finances, veuille donc trouver ici l'expression de notre respectueuse gratitude pour nous avoir autorisé à effectuer de longues et profitables recherches dans les archives de ses services. Nous ne sommes pas moins reconnaissant à M. Marchal, directeur-adjoint des Finances, d'avoir bien voulu évoquer pour nous l'époque où il était à la tête du service de contrôle; à M. Maréchal, chef du service du Budget, des précieuses indications qu'il nous a données; à M. Guyet, contrôleur des engagements de dépenses, de nous avoir initié à une tâche ingrate; à M. Blanc du Collet, chef du service du personnel et des Etudes législatives, de la bienveillance qu'il n'a cessé de nous témoigner depuis notre arrivée au Maroc.

M. René Hoffherr, directeur des centres juridiques de l'Institut des hautes études marocaines, a bien voulu

nous aider de ses conseils pendant toute la préparation de notre travail. M. Christian Funck-Bruntano, conservateur de la Bibliothèque générale du Protectorat, a eu l'extrême obligeance d'acquérir des ouvrages généraux indispensables à toute étude financière et de faire mettre à notre disposition les thèses de la bibliothèque de la Faculté de droit d'Alger. Nous sommes heureux de les en remercier d'une manière toute particulière.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LE BUDGET CHERIFIEN

De même que les autres formes de l'économie chérifienne, les finances publiques du Maroc ont subi avec l'implantation française de profondes modifications. Un des premiers soins des autorités du Protectorat fut notamment d'établir un budget général applicable à toute la zone de l'Empire chérifien qui nous était confiée.

Réalisées par des fonctionnaires détachés du ministère des finances, les réformes accomplies s'inspirèrent visiblement des principes qui régissent les finances métropolitaines, compte tenu, bien entendu, des multiples particularités locales. Pour le constater, il suffit d'examiner rapidement, après un court exposé historique, les conditions dans lesquelles le budget est préparé, approuvé et d'indiquer les règles qui lui sont appliquées.

Section I

Historique du Budget

Le premier budget d'ensemble du Maroc n'a été établi qu'après la signature du traité de Protectorat, à Fez, le 30 mars 1912. Auparavant, l'organisation financière, à

peu près inexistante jusque dans les premières années du ^{xx}e siècle, ne s'était guère dessinée que sous l'impulsion européenne.

Un premier stade est marqué par la confusion des finances de l'Etat avec les finances privées du souverain. Aucune distinction n'étant faite entre les diverses recettes, le sultan y puisait indifféremment pour ses propres besoins comme pour ceux de l'Etat et les finances publiques étaient administrées comme un patrimoine privé¹. Le système financier rudimentaire alors employé ne pouvait subsister qu'autant que l'Etat était géré avec économie. Il s'écroula avec les réformes coûteuses d'Abd-el-Aziz et toute apparence d'organisation disparut.

Mais bientôt la politique d'emprunts extérieurs que pratiquait assidûment le gouvernement chérifien devait avoir pour résultat inattendu de permettre une réorganisation financière du pays. Dès 1904, en effet, le contrat précisant les conditions de l'emprunt contracté auprès d'un consortium de banques françaises par le gouvernement du sultan avait institué le contrôle de la dette dont les attributions furent élargies, en 1907, par des accords qui organisèrent le contrôle des perceptions douanières et du service intérieur de la douane. Puis, les négociations relatives à un nouvel emprunt aboutirent à l'accord du 21 mars 1910, qui admit la collaboration des fonctionnaires français et chérifiens. Première organisation, bien

1. Sur l'organisation financière du Maroc avant l'établissement du Protectorat, voir l'article de Michaux-Bellaire, in *Archives Marocaines*, année 1907, tome XI, pp. 171 et suivantes et Jean Colomb, *Le régime financier du Maroc*, Larose, Paris, 1914, p. 252 et suivantes. Cf. également les ouvrages plus récents de Goulven (J.), *Traité d'économie et de législation marocaine*, 2 vol., Paris, Rivière, 1921; Godin (A.), *Législation budgétaire marocaine*, Paris, Quillet, 1929; Marchal (R.), *Précis de législation financière marocaine*, Rabat, 1931.

insuffisante encore, mais d'une importance considérable parce que constituant « avant la lettre un rouage de protectorat, elle s'est adaptée facilement, par suite, à la « situation nouvelle créée par l'installation du Protectorat « français¹. »

Jusqu'ici, par conséquent, rien de comparable à un budget proprement dit. Ce n'est qu'après l'occupation d'Oudjda par les troupes françaises en 1907 que l'autorité militaire put jeter les bases d'une organisation très rudimentaire au début et qui aboutit, en 1911, à l'établissement, d'un véritable budget, spécial au Maroc oriental, soumis à l'approbation du ministre des affaires étrangères.

En même temps, l'occupation du Maroc occidental permit la réorganisation de l'ancien système fiscal chérifien abandonné sous Abd-el-Aziz et, à la fin de 1910, un budget d'ensemble fut établi pour la Chaouia. Par la suite, ce budget fut scindé en budgets locaux et le système s'étendit successivement, de 1912 à juillet 1913, aux régions de Meknès. Rabat. Fez et Marrakech et au territoire de Tadla.

1. Goulven, *op. cit.*, t. II, p. 371. Le contrôle de la dette annonçait l'établissement prochain du Protectorat. C'est par l'aide financière que nos banques consentaient au gouvernement chérifien que nous sommes entrés au Maroc, point de vue trop souvent négligé et que seuls peut-être Nataf, *Le crédit et la banque au Maroc*, Paris, Geuthner, 1929 et M. Hoffherr, ont su mettre en lumière.

Il y aurait d'intéressants rapprochements à faire en cette matière entre les situations du Maroc en 1910 et, auparavant, de la Tunisie et de l'Egypte. C'est la mauvaise administration du Bey, négligeant de payer les intérêts des emprunts, qui nous servit pour partie de prétexte à l'envoi d'une armée française en Tunisie. La signature du traité de Protectorat du Bardo fut le terme de cette expédition. C'est encore la mauvaise organisation financière de l'Egypte sous le règne d'Ismail, et le recours aux emprunts étrangers qui provoqua, après l'institution d'un organisme international de contrôle, l'intervention plus active de l'Angleterre.

Dans les trois cas, le processus a été presque le même :

- a) Mauvaise organisation financière;
- b) Recours aux emprunts extérieurs;
- c) Institution d'organismes de contrôle financier par les prêteurs;
- d) Vassalité politique succédant à la vassalité financière.

A cette organisation fragmentaire se superposa d'abord, puis se substitua, une organisation unitaire des finances marocaines. Cette œuvre fut accomplie à partir de 1912.

La première tâche de la direction générale des finances, installée en juillet 1912, fut de réunir les éléments des budgets locaux épars, en y ajoutant les prévisions de dépenses des services administratifs centraux. Ainsi fut établi, pour l'exercice 1913-1914, le premier budget général de l'Empire chérifien.

Cependant, les difficultés de communication subsistaient toujours entre les diverses régions. Pour remédier à cet inconvénient, les services financiers durent maintenir des inscriptions spéciales pour les prévisions de recettes et de dépenses régionales, tout en prévoyant leur incorporation au budget général dès que les circonstances le permettraient¹.

Le premier budget de 1913-1914 n'était donc pas encore au point. Il fut remanié profondément au cours des exercices suivants, au fur et à mesure de notre extension au Maroc et sous l'influence du dahir sur la comptabilité publique du 9 juin 1917. Ce texte, modifié à diverses reprises, est nettement inspiré des dispositions du décret fondamental du 31 mai 1862. L'examen des conditions dans lesquelles le budget chérifien est préparé, approuvé et l'analyse de son contenu permettent donc de faire maints rapprochements avec les règles suivies dans la métropole.

1. Goulven, *op. cit.*, tome II, p. 112.

*Section II***Préparation du Budget**

La préparation du budget comprend, au Maroc, deux périodes successives bien distinctes :

1° La période de préparation proprement dite où le projet de budget s'établit en trois échelons qui sont l'œuvre :

- a) des agents locaux des divers services;
- b) des services centraux eux-mêmes;
- c) du directeur général des finances.

2° La période de discussion, au cours de laquelle le projet de budget, tel qu'il a été établi par la direction générale des finances, est soumis à l'examen :

- a) de la commission du budget;
- b) du conseil du Gouvernement.

I. La préparation proprement dite du projet de budget. — Les trois échelons successifs que le projet de budget doit franchir au Maroc sont les mêmes que ceux que parcourt le budget dans la métropole.

a) Comme en France, il appartient aux agents locaux des différents services de fournir les indications initiales relatives aux besoins de leur service, dans les limites de leur ressort. Ils sont évidemment les mieux placés pour évaluer les besoins régionaux et leur rôle dans la préparation du projet de budget est la conséquence naturelle de leur activité.

b) Les services centraux procèdent également comme les ministères en France. Ils réunissent les demandes de leurs agents locaux, après les avoir étudiées et, s'il y a

lieu, amendées. Aux chiffres ainsi obtenus sont ajoutés les crédits jugés nécessaires pour l'exécution des travaux ou la réalisation des projets dont l'importance ou le caractère de généralité dépasse la compétence des agents régionaux. Enfin, les services centraux y joignent encore le montant de leurs propres dépenses, suivant l'évaluation qu'ils en ont faite.

Ce travail est l'œuvre du chef de chaque service, aidé de son bureau comptable auprès duquel est placé un contrôleur de comptabilité, agent de la direction générale des finances.

A la différence du système métropolitain, le contrôleur des engagements de dépenses n'intervient en aucune façon dans la préparation des projets de budget. Il ne donne pas son avis sur eux, comme le font en France les contrôleurs des dépenses engagées ainsi qu'il leur est prescrit par les articles 37 de la loi du 12 août 1919 et 4 de la loi du 10 août 1922.

Les divers projets sont ensuite envoyés à la direction générale des finances.

c) Le directeur général des finances ², en matière budgétaire, trois attributions qui lui sont propres, absolument comme le ministre des finances dans la métropole :

1° Il centralise les budgets de dépenses des divers services en y ajoutant celui de la direction générale des finances et les dépenses afférentes à la Dette publique.

2° Il établit seul le budget des recettes.

L'évaluation des recettes est faite suivant deux méthodes : l'une, dite « de l'année moyenne », consiste à prendre le résultat des cinq dernières années, à éliminer les deux chiffres extrêmes et à faire la moyenne de ceux qui restent; l'autre est fondée sur les derniers résultats connus.

Actuellement, cette dernière méthode semble l'emporter. Plus souple que la précédente, plus proche aussi de la réalité, elle permet davantage de tenir compte des crises passagères susceptibles d'affecter certaines recettes¹.

Cette considération prend toute sa valeur dans un pays comme le Maroc et justifie l'emploi de cette méthode. Le budget des recettes ordinaires est en effet alimenté dans une large mesure par le produit du *tertib* (impôt agricole) et par le produit des droits de douane² dont le rendement varie dans des proportions considérables, au hasard d'une bonne ou d'une mauvaise récolte, ou suivant le degré de prospérité du pays³. Un examen très sommaire de l'économie marocaine révèle donc le danger de l'emploi de la première méthode d'évaluation, apparemment pourtant la plus prudente.

L'évaluation des dépenses, à l'inverse de celle des recettes, est dépourvue de toute règle fixe et abandonnée aux préparateurs du budget. Comme dans la métropole, les dépenses inscrites au projet de budget sont présentées par comparaison avec celles de l'exercice précédent.

3° Le directeur général des finances rédige le rapport sur le projet de budget qui correspond à l'exposé des motifs, mais il n'a pas à arrêter l'équivalent de la loi des finances. Les dispositions légales relatives au système fiscal ne sont jamais incorporées au budget, ni aucune disposition réglementaire. Rien ne s'y opposerait cependant

1. Marchal, *op. cit.*, p. 21.

2. Sur les 917.824.000 francs de recettes ordinaires qui ont été réalisées au cours de l'exercice 1929, 264.251.000 francs ont été fournis par les droits de douane, dont 230.600.000 francs par les droits à l'importation seuls, et 125.176.000 francs par le *tertib*. Au total, douanes et *tertib* fournissent pour l'année plus de 40 % du montant total des recettes ordinaires.

3. Sur les conséquences financières d'une invasion de sauterelles, par exemple, lire l'originale étude consacrée à cette question par M. J. Maréchal, *Les sauterelles au Maroc*, Berthod, éditeur, Bourg, 1931.

en droit, le budget étant promulgué en la forme d'un dahir¹.

Le rôle joué par le directeur général des finances n'est donc pas inférieur, toutes proportions gardées, à celui que remplit le ministre des finances. Comme lui, il est bien le « ministre de l'équilibre », sans avoir pour cela de prépondérance, même en matière financière, sur ses collègues.

Il est mieux partagé néanmoins à cet égard que le ministre des finances en France. Alors que dans la métropole, les divers départements sont placés sous l'autorité de ministres, pairs du ministre des finances, au Maroc, les services chérifiens ayant à leur tête un directeur général sont en petit nombre, les autres sont dirigés par des fonctionnaires d'un rang moins élevé, directeurs, sous-directeurs, voire même chefs de bureau.

Il est donc plus facile au chef des administrations financières du Protectorat de faire prévaloir son point de vue dans nombre de cas sur des fonctionnaires d'un rang inférieur au sien. Le fait, qu'il peut paraître simpliste de relever, a, en réalité, une valeur certaine.

II. La discussion du projet de budget.— Ce n'est qu'à partir de 1923 que l'examen du projet de budget a fait l'objet de véritables délibérations. Jusque-là envisagé dans son ensemble, le projet n'était pas discuté dans ses détails. On estima nécessaire à cette époque de rendre plus effectif le contrôle qu'assurait le conseil du Gouvernement. Aussi appela-t-on les représentants des intérêts économiques à intervenir dans la discussion et l'on orga-

1. Le document distribué est simplement précédé d'un rapport succinct du résident général au sultan.

nisa la commission du budget, chargée de préparer les délibérations du conseil.

a) La commission du budget, dont la composition a été remaniée à deux reprises, en 1927 et en 1930, comprend actuellement vingt-et-un membres non fonctionnaires représentant les divers intérêts économiques du pays.

Sont membres de droit, les directeurs généraux et les directeurs gérants des budgets qui se rapportent aux intérêts professionnels représentés au conseil du Gouvernement.

Les séances sont présidées par le résident général ou par le secrétaire général du Protectorat.

La commission du budget a deux fonctions :

1° Elle est chargée d'examiner les parties du budget intéressant l'entretien et l'outillage économique du pays, la mise en valeur des richesses naturelles et, d'une façon générale, toutes les parties du budget se rapportant aux questions d'intérêt professionnel qui sont de la compétence des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture aux termes des arrêtés résidentiels du 1^{er} juin 1919. Depuis la création du troisième collège, elle procède également à l'étude des budgets des services de l'assistance et de la santé et de l'hygiène publiques.

2° Elle désigne, d'autre part, parmi ses membres non fonctionnaires, un rapporteur général et des rapporteurs particuliers.

b) Le travail de la commission aboutit à des propositions qui sont ensuite discutées au conseil du Gouvernement quelques jours plus tard. La commission se réunit en effet immédiatement avant la session du conseil au programme duquel est inscrit la discussion du projet de budget.

Au cours de cette session, le budget fait l'objet d'une discussion plus générale à laquelle prennent part, sous la présidence du résident général, les représentants des intérêts économiques, les représentants du troisième collège et les représentants de l'administration. Les comptes rendus des délibérations étant insérés dans la presse, le Gouvernement du Protectorat se trouve ainsi amené à justifier publiquement sa politique et son activité. Mais il reste maître de l'une et de l'autre.

Organe purement consultatif, le conseil du Gouvernement, à la différence du Grand conseil tunisien, ne peut présenter aucun amendement et les propositions faites par ses membres sont retenues ou non au gré de l'administration.

En fait, ses délibérations ne sont pas sans influence et le directeur général des finances ne peut manquer d'en tenir compte dans le projet définitif du budget qu'il établit à l'issue des débats.

Section III

Approbation du budget

Organe purement consultatif, le conseil du Gouvernement ne saurait donc avoir qualité pour approuver le projet de budget chérifien. Cette approbation, en raison de l'importance de l'acte auquel elle s'applique, ne peut émaner que de la puissance protectrice.

Il est permis de distinguer deux périodes dans l'histoire de l'approbation du budget chérifien :

1^o Jusqu'en 1926, faute d'organisme spécialisé, l'approbation n'est accordée et notifiée que tardivement;

2° Depuis 1926, la création de la commission interministérielle permet de notifier l'approbation en temps voulu.

1° Jusqu'en 1926, le projet définitif était transmis pour approbation au ministère des affaires étrangères. Celui-ci, après avoir procédé à une première étude, le transmettait au ministère des finances à une époque qui coïncidait avec celle où les services de ce département étaient absorbés par la discussion du budget français. Il en résultait des retards importants pour l'examen du budget chérifien qui devait encore être retourné au ministère des affaires étrangères avec les observations du ministère des finances. Finalement, après une dernière mise au point, le budget approuvé était retourné au Maroc.

Le système était peu heureux. Des retards souvent considérables se produisaient chaque année. C'est ainsi que l'approbation du budget de 1924 ne fut notifiée à Rabat qu'en novembre, c'est-à-dire avec dix mois de retard. Il fallait, jusqu'au moment où l'approbation intervenait, avoir recours à la procédure des crédits provisoires pour faire face aux dépenses courantes. En outre, les services nouveaux ne pouvant être créés par des crédits de cette nature, il en résultait un gros préjudice pour le Maroc, pays neuf en pleine évolution économique¹.

2° A partir de 1926, il fut convenu que pour remédier à cette situation, une commission composée de deux fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et d'un fonctionnaire du ministère des finances examinerait, sous la présidence de l'un des représentants des affaires étrangères, le projet de budget. Mis au point, le système nou-

1. Cf. Godin, *Cours de législation budgétaire marocaine*, op. cit., p. 19.

veau a donné des résultats satisfaisants et l'approbation est actuellement notifiée au Maroc avant le commencement de l'exercice. Plus favorisé sur ce point que la métropole, le Protectorat ne connaît donc plus les crédits provisoires.

Les crédits supplémentaires reconnus nécessaires en cours d'exercice ne peuvent être accordés que par la métropole. C'est la conséquence de l'article 3, alinéa 4, du dahir du 9 juin 1917, qui dispose que : « le budget ne peut être modifié pendant le cours de l'exercice que dans les formes suivies pour son établissement. »

Il en résulte certains inconvénients en raison des délais assez longs qui s'écoulent avant la notification de l'approbation. Toutefois, les deux procédés suivants permettent de réduire au minimum les demandes de crédits supplémentaires :

En premier lieu, les virements de crédits à l'intérieur d'un même chapitre peuvent être autorisés par décision du directeur général des finances (art. 3, al. 5).

En outre, des prélèvements peuvent être opérés en cours d'exercice sur le chapitre des dépenses imprévues, en vertu d'un arrêté du résident général pris dans les conditions indiquées à l'article 6 du dahir du 9 juin 1917 « soit pour couvrir par un crédit supplémentaire l'insuffi-
« sance de la dotation des services dont la nomenclature
« est annexée au budget, soit pour faire face, par un crédit
« extraordinaire, à des besoins urgents nécessitant l'exten-
« sion d'un service au delà des bornes prévues lors de
« l'établissement du budget », mais sans pouvoir créer un service nouveau.

Ratifié par le Sultan, promulgué par le Résident général, le budget devrait être publié au *Bulletin officiel* du Protectorat (art. 3, al. 2, du dahir du 9 juin 1917).

En fait, le budget est trop volumineux pour figurer *in extenso* dans les pages du *Bulletin officiel*. Il n'en est fait qu'une analyse sommaire qui, ainsi que le souligne M. Girault¹, « ne répond qu'imparfaitement aux exigences du décret sur la comptabilité publique ». A notre avis, cette non application de la loi ne présente pas de grands inconvénients, car une publicité suffisante est faite au budget soit par la voie de la presse, soit par la distribution du budget lui-même aux membres du conseil du gouvernement.

Section IV

Période d'application du budget

En indiquant quelle est la période pendant laquelle s'applique le budget marocain, on est amené à distinguer :

- 1° L'année financière et les périodes complémentaires;
- 2° La clôture de l'exercice et les conditions de règlement des dépenses d'exercices clos et d'exercices périmés.

Sur ces deux points, l'analogie est très grande entre les règles adoptées par le Maroc et celles qui sont suivies dans la métropole. Toutefois, la situation économique particulière du Protectorat demande un examen spécial de :

- 3° La date actuelle d'ouverture de l'exercice et de sa modification désirable.

I. L'année financière et les périodes complémentaires. —

Le budget comprend les recettes et les dépenses de l'exer-

1. Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 5^e éd., 1928, tome V, *op. cit.*, p. 287, note 1.

cice, c'est-à-dire l'ensemble des droits et des charges de l'année financière.

A cet égard, les règles inscrites dans le dahir du 9 juin 1917 sont en tous points comparables à celles de la métropole. Comme en France, l'année financière comprend :

- 1^o L'année financière proprement dite;
- 2^o Une période complémentaire nécessaire au règlement des opérations.

L'année financière s'étend, depuis 1931, du 1^{er} avril au 31 mars, mais commencera, à partir de 1933, le 1^{er} janvier pour s'achever le 31 décembre, comme auparavant.

Suivant la classification indiquée par M. Allix¹, on peut distinguer deux catégories parmi les dates de clôtures assignées par le dahir du 9 juin 1917, modifié par le dahir du 19 mars 1931, textes qui sont souvent sur ce point la reproduction textuelle de la loi du 25 février 1899, modifiée par la loi du 27 décembre 1929².

II. La clôture de l'exercice. Les dépenses d'exercices clos et d'exercices périmés — Les crédits ou portions de crédits non employés à la clôture de l'exercice sont annulés (art. 48 du dahir sur la comptabilité publique). Toutefois, les crédits disponibles du budget ordinaire relatifs à l'exécution de travaux neufs et à l'achat du matériel de premier établissement peuvent être reportés par dahir à l'exercice suivant (art. 48 *bis*)³.

Les restes à payer de l'exercice écoulé sont réglés par les articles 10 et 10 *bis*. Les créances non payées sont

1. Cf. Allix, *Traité élémentaire de science des finances*, 6^e éd., 1931, p. 384.

2. Ces dates sont indiquées dans l'article 2 du dahir sur la comptabilité publique.

3. Les fonds restés disponibles sur les ressources figurant à la 2^e ou à la 3^e partie du budget sont reportés dans les conditions fixées par l'article 67.

soumises, comme dans la métropole, à la déchéance quinquennale. En effet, aux termes du dahir du 9 juin 1917, article 46, « sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat .. toutes les créances qui n'ont pu être liquidées, ordonnancées ou payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés au Maroc, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire marocain. »

Toutefois, la prescription ne s'applique pas aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'ont pu être effectués dans les délais fixés par le fait de l'administration ou par suite d'actions judiciaires. Mais les dépenses à solder postérieurement aux délais de cinq ou six ans ne peuvent être ordonnancées qu'après ouverture de crédits spéciaux. Ces dépenses sont imputées sur le budget courant, à un chapitre intitulé « dépenses des exercices périmés » (art. 47).

III. La date actuelle d'ouverture de l'exercice. Sa modification désirable. — La fixation de la date d'ouverture de l'exercice a subi au Maroc des vicissitudes diverses. C'est, en effet, depuis 1931 seulement que l'année financière commence le 1^{er} avril.

A l'origine du Protectorat, le début de l'exercice était fixé au 1^{er} mai. Le système présentait certains inconvénients en raison des nombreux points de contacts de la comptabilité du Maroc avec celle de la métropole¹. Aussi, dès 1917, fut-il établi un budget de huit mois pour la période s'étendant du 1^{er} mai au 31 décembre et, l'année suivante, l'année budgétaire se confondit avec l'année grégorienne.

1. Cf. Godin, *op. cit.*, p. 51.

Satisfaisant dans la mesure où il correspond aux dates adoptées en France pour le commencement et la fin de l'année financière, le système est mal adapté à la situation économique particulière du pays. Ainsi que le fait très justement remarquer M. Marchal : « Tout l'avenir d'un budget « chérifien est lié au succès de la récolte. Or, en octobre ou « novembre, époque à laquelle se réunit la commission du « budget marocain, l'avenir de la récolte est complètement « inconnu¹. »

Une première demande avait été formulée en 1924 devant le conseil du Gouvernement en vue de reporter le début de l'exercice du 1^{er} janvier au milieu de l'année. Il n'y avait pas été donné suite pour les raisons d'ordre comptable rappelées plus haut.

La question se posa de nouveau, en 1926, dans les conditions suivantes : un député, M. Peytral, avait déposé le 11 novembre 1925 une proposition de loi relative au report au 1^{er} juillet de la date d'ouverture du budget français. Forts de cette initiative, les membres de la commission chérifienne du budget et du conseil du Gouvernement avaient, à l'unanimité, émis le vœu que le début de l'exercice financier, fût, au Maroc, reporté au 1^{er} juin. Le vœu n'eut pas de succès, non plus que la proposition de M. Peytral, qui, comme tant d'autres, fut, après examen par la commission des finances de la Chambre, renvoyée à l'étude d'une commission spéciale qui la conserva.

L'espoir de toute modification semblait donc devoir être abandonné lorsque, en décembre 1929, le cabinet Tardieu déposa un projet de loi tendant à reporter le début de l'année financière du 1^{er} janvier au 1^{er} avril. La réforme

1. Cf. Marchal, *op. cit.*, p. 19.

fut adoptée et appliquée en France à partir du 1^{er} avril 1930. Le dahir du 19 mars 1931 la rendit à son tour applicable au Maroc à partir du 1^{er} avril suivant.

Mais le report, à cette date, du début de l'année financière ne répondait pas suffisamment aux intérêts du Protectorat. Le directeur général des finances, dans son rapport sur le projet de budget de 1932 établi pour une durée de neuf mois seulement, le constatait en ces termes : « la date « du 1^{er} avril (substituée à celle du 1^{er} janvier) ne permettait « pas de serrer de beaucoup plus près les estimations agri- « coles et c'est pourquoi M. le résident général a résolu de ne « présenter aucune objection à ce que le budget marocain « reprît sa période ancienne du 1^{er} janvier au 31 décem- « bre. »

Par conséquent, la question reste entière. Nous persistons à penser pour notre part qu'il y aurait de sérieux avantages à adopter au Maroc la date du 1^{er} juillet, pour aussi longtemps que le budget restera lié au succès de la récolte, dut-on abandonner la concordance toujours suivie depuis 1918 entre les dates d'ouverture du budget métropolitain et du budget chérifien. Il serait d'ailleurs vain de croire à la réalisation prochaine de cette réforme en raison des résistances certaines de la métropole.

Section V

Le contenu du budget.

Comme dans le budget de la métropole, toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat doivent figurer dans le budget chérifien. C'est la conséquence du principe de l'universalité qui est au nombre des règles de la comptabilité publique du Protectorat.

Il n'en résulte pas que ces dépenses et ces recettes soient inscrites sur un même budget. Il est établi entre elles une discrimination et seules sont groupées ensemble celles qui se rapportent à des opérations de même nature. La spécialisation est donc adoptée au Maroc.

Le plan de la présente section se trouve naturellement être le suivant :

I. La règle de l'universalité;

II. La spécialisation des dépenses et des recettes.

I. La règle de l'universalité. — Cette règle est inscrite dans les articles 13 et 19 du dahir sur la comptabilité publique. Aux termes de l'article 13 : « Il doit être fait recette du montant intégral des produits. Les frais de perception et de régie, ainsi que les autres frais accessoires, sont portés en dépense ». L'article 19 est plus explicite encore : « Les services ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits qui leur sont ouverts au budget. »

Dans les alinéas suivants, le texte précise les conditions d'application du principe.

Pour les objets mobiliers ou immobiliers appartenant à l'Etat qui ne peuvent être employés, mais sont susceptibles d'être vendus, la vente doit être faite, normalement, aux enchères publiques par des agents désignés par le directeur général des finances (art. 19, al. 2). L'alinéa 3 est encore plus minutieux et dispose, notamment, que le loyer des immeubles du domaine privé habités par des agents qui reçoivent le logement en nature doit, sauf de rares exceptions, être payé par l'administration.

Ainsi, la règle est appliquée avec une grande rigueur pour les services dont les ressources et les charges sont inscrites sur le budget de l'Etat.

II. La spécialisation. — L'article 4 du dahir du 9 juin 1917 indique que « le budget général de l'Etat se divise en trois parties » qui comprennent :

a) La première, les dépenses ordinaires de l'Etat et les ressources ordinaires pour les couvrir;

b) La seconde, les dépenses sur fonds d'emprunt ayant pour contre-partie les prélèvements opérés pour y faire face sur le compte hors budget de la réalisation des emprunts.

c) La troisième, les autres ressources exceptionnelles ou spéciales et les dépenses correspondantes.

Chacune de ces trois parties est divisée en sections, les sections en chapitres, les chapitres, qui ne contiennent que des services corrélatifs ou de même nature, sont à leur tour divisés en articles et, s'il y a lieu, chacun de ces derniers en paragraphes (art. 5).

a) *Le budget ordinaire* est donc constitué par la première partie du budget général. Les recettes y sont divisées en huit chapitres qui comprennent les impôts directs et taxes assimilées, les droits de douane, les droits de consommation et les autres impôts indirects, les droits d'enregistrement et de timbre, les produits et revenus du domaine, les produits des monopoles et exploitations, les produits divers du budget et les recettes d'ordre.

Quant aux dépenses ordinaires, elles se répartissent en treize sections suivant la nature des services : dette publique et liste civile; résidence générale; secrétariat général du Protectorat; services de contrôle politique et d'administration générale (contrôles civils, affaires indigènes, police, administration municipale, travail et assistance); affaires chérifiennes; justice française; services financiers; travaux publics; agriculture, commerce, colonisation, forêts; postes,

télégraphe, téléphone; instruction publique, beaux-arts et antiquités; santé et hygiène publiques. La liste se termine par les chapitres des dépenses imprévues et des dépenses d'exercices clos et d'exercices périmés¹.

b) *Le budget sur fonds d'emprunt*, qui forme la deuxième partie du budget général présente la particularité suivante : les prélèvements sur le produit des emprunts ne peuvent être utilisés que pour des dépenses énumérées dans les lois d'autorisation. Il en résulte qu'il est divisé en chapitres correspondant exactement aux divisions qui figurent dans ces lois;

c) La troisième partie du budget général peut être appelée *le budget extraordinaire* puisque les dépenses qui en font l'objet comprennent (art. 8) « toutes les dépenses à l'acquittement desquelles il est pourvu au moyen des ressources exceptionnelles ou spéciales » énumérées dans l'article 9. Il faut entendre par cette expression :

1^o Les recettes à titre de fonds de concours versées par des collectivités publiques ou privées ou des particuliers pour des dépenses d'ordre public;

2^o Toutes les ressources exceptionnelles grevées d'affectation spéciale de l'exercice en cours et les reliquats de recettes de même ordre de l'exercice précédent;

3^o Les prélèvements sur le fonds de réserve effectués pour faire face à l'insuffisance des recettes annuelles et

1. Les dépenses militaires sont en principe à la charge de la métropole; C'est pourquoi une section spéciale ne leur est pas réservée dans le budget chérifien. Toutefois, le Protectorat participe à ces dépenses de diverses façons et notamment par le versement d'une contribution dont le montant devient de plus en plus élevé. Voir à ce sujet Marchal, pp. 30 et 31, et l'article 4 de la loi du 27 avril 1932, autorisant le gouvernement chérifien à contracter un nouvel emprunt (*J. O.*, du 5 mai, p. 4,754). A partir de 1938, la contribution sera égale à 5 % du montant des recettes ordinaires, elle passera à 6 % pour les exercices 1941 et suivants.

pour couvrir des dépenses exceptionnelles ou effectuer des dépenses d'intérêt général.

La distinction faite entre le budget ordinaire et le budget sur fonds d'emprunt semble parfaitement légitime. Elle s'impose en raison même de la situation économique du Maroc. Pays neuf, en pleine évolution, les ressources qu'il est susceptible de fournir suffisent, sans plus, à faire face aux dépenses de fonctionnement. Elles ne permettent pas de financer les entreprises toujours coûteuses et les grands travaux que nécessite son développement. Ceux-ci n'ont donc pu être faits, dans leur presque totalité, qu'avec l'argent prêté par l'extérieur en une série d'emprunts qui s'échelonnent depuis 1914 jusqu'à maintenant.

Quant aux remboursements de ces prêts, il n'est pas d'un optimisme exagéré de prétendre, qu'après qu'il aura été mis en valeur et doté d'un outillage suffisant, le Maroc sera en mesure d'y faire face en prélevant sur les recettes publiques ordinaires, les fonds nécessaires¹.

L'existence d'un troisième budget, budget extraordinaire qui subsiste d'année en année, peut paraître plus contestable. On peut dire que c'est un budget de commodité où rentre tout ce qui n'est ni recette ordinaire ni produit d'emprunt et qui permet toutes les dépenses à condition de les baptiser « dépenses exceptionnelles ».

1. C'est tout le problème de la rentabilité des emprunts qui est ainsi posé et qu'il est urgent de résoudre maintenant en n'affectant les fonds d'emprunt qu'à l'équipement économique du Maroc. Sur cette question et certaines critiques de la presse marocaine, consulter Hoffherr, *l'Economie marocaine*, tome III de la collection des centres d'études juridiques, Sirey, 1932, p. 304 et 305. Voir également l'avis présenté au nom de la commission sénatoriale des affaires étrangères et de politique générale des protectorats par M. Messimy. Annexe au p. v. de la séance du 15 juillet 1932 Sénat, J. O., n° 704, chapitres II et III, pp. 21 et suivantes.

A noter que les emprunts contractés par le Maroc présentent encore un aspect pour le moins inattendu : ils constituent une source importante d'impôts. M. Hoffherr a, le premier, relevé le phénomène : « l'impôt se nourrit de l'emprunt. Un milliard d'emprunt suppose en effet environ 800 millions d'achats de matériel assujetti à la taxe douanière de 12,50 % ».

Ainsi, la première section de la troisième partie du budget général de l'exercice 1931-1932, alimentée uniquement sur le fonds de réserve, est presque entièrement affectée à des travaux neufs de construction ou à l'achat d'outillage. Les principes financiers commanderaient de faire rentrer plus normalement ces dépenses dans le cadre du budget sur fonds d'emprunt en cas d'inexistence ou d'insuffisance des dotations du budget ordinaire.

Inversement, les crédits de la deuxième section sont fournis, pour une large part, par la caisse spéciale des travaux publics¹ et par les redevances de la Banque d'Etat, ressources qu'il serait plus logique de verser à la première partie du budget général.

Cette constatation est tellement vraie que le directeur général des finances indiquait, dans son rapport sur le projet de budget de 1932, qu'il convenait de réintégrer le produit de cet impôt au profit des dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'administration déjà existante.

Le Résident général le confirmait en ces termes en ouvrant le 2 février 1932, la session du conseil du Gouvernement chargé d'examiner le projet de budget : « Il était également légitime, sinon commandé, d'insérer au budget
« des recettes ordinaires, les 2 1/2 % jusqu'ici prélevés au
« profit des travaux publics sur toutes les marchandises
« entrant au Maroc. L'affectation de cette taxe, instituée
« par la Conférence d'Algésiras, en un temps où le Maroc
« n'avait point de budget régulier, constitue en réalité
« sous le régime du Protectorat, une anomalie. Les recet-

1. La caisse spéciale des travaux publics est alimentée par un prélèvement de 2 1/2 %, venant en supplément du droit de douane fixé uniformément à 10 % sur toutes les entrées de marchandises au Maroc. Jusqu'en 1931, le produit de cette taxe était versé dans une caisse spéciale dont les fonds étaient affectés à l'exécution de travaux publics.

« les douanières doivent normalement concourir au fonctionnement de tous les services existants et non former une réserve en vue de travaux imprévus ou imprévis¹. »

Il ressort de ce rapide examen que l'existence de cette partie du budget est apparemment anormale.

Le fonds de réserve. — En réalité, le budget extraordinaire tire son importance et sa raison d'être, à notre avis, du fonds de réserve.

L'origine de celui-ci doit être cherchée dans l'ajournement des clauses de l'accord financier franco-marocain du 21 mars 1910. Aux termes de cet accord, il était stipulé que la créance de 70 millions représentant le remboursement des dépenses militaires de la France serait amortie par le paiement au Trésor français de 75 annuités de 2.740.000 francs. De fait, les trois premières annuités furent régulièrement payées sans que le Parlement se fût prononcé sur l'accord. Le Trésor français ne pouvant pas, pour ce motif, les prendre en compte, les fonds furent versés à la Banque d'Etat du Maroc. Plus tard, en autorisant l'emprunt de 1914, le Gouvernement français consentit à l'ajournement du paiement de sa créance. Les trois premières annuités constituèrent la première mise du fonds de réserve. Ici, il faut prendre garde à une confusion possible. Dire que le fonds de réserve a été alimenté à son origine par les annuités non payées de l'accord du 21 mars 1910, ne signifie nullement que l'existence même du fonds de réserve est la conséquence indirecte de cet accord. Ainsi présenté, le fonds de réserve apparaîtrait comme né d'un

1. Voir la *Vigie marocaine*, du 2 février 1932, et l'*Echo du Maroc*, du 3 du même mois.

accident de l'histoire financière du Protectorat et comme une construction propre au Maroc.

Or, le fonds de réserve n'est pas d'invention marocaine. Le décret du 20 novembre 1882 sur la comptabilité coloniale, qu'est venu modifier le décret du 30 décembre 1912, obligeait, en effet, déjà les colonies à verser leurs excédents budgétaires à un fonds de réserve sur lequel serait prélevée éventuellement la somme nécessaire pour rétablir l'équilibre d'un budget en déficit.

Le fonds de réserve apparaît donc dans les colonies, à la fois comme un régulateur du budget, comme un témoin de la situation financière, comme un moyen de faire face aux événements imprévus. Si la colonie est prospère et que son budget se solde pendant plusieurs années consécutives en excédent, il représentera une accumulation d'économies et permettra d'entreprendre un programme de travaux sans recourir à l'emprunt¹.

Il en est de même en Tunisie où les excédents budgétaires des exercices postérieurs à 1896 ont alimenté un fonds de réserve et permis d'exécuter d'importants travaux. Mais le Maroc donne sans conteste l'exemple le meilleur du parti que l'on peut tirer de l'existence du fonds de réserve. Dans le Protectorat, l'organisation de ce dernier est la suivante : dès que les sommes versées dépassent deux millions, le surplus peut être employé en rentes ou obligations dont l'amortissement et les intérêts sont garantis par l'Etat français, ou en tous autres placements approuvés par le ministère des affaires étrangères.

Lorsqu'il dépasse 30 millions, des prélèvements peuvent être effectués au delà de cette somme pour être affectés

1. Cf. Girault, tome II, 1929, p. 715.

à la troisième partie du budget et servir à des travaux d'intérêt général ou à des dépenses exceptionnelles (art. 70 du dahir sur la comptabilité publique¹).

Or, le budget marocain a présenté sans interruption chaque année, de 1915 à 1929, des excédents de recettes d'un montant souvent considérable. C'est ainsi que l'exercice 1916-1917 a laissé, à sa clôture, un excédent de plus de 26 millions; les dépenses s'étaient élevées, pour le même exercice, à 44 millions, les recettes à 70 millions en chiffres ronds. Autrement dit, l'excédent représentait 37 % du montant des recettes du budget ordinaire.

Pour 1929, l'excédent atteignit 170 millions alors que le chiffre des recettes s'élevait à 918 millions. Au total, de 1915-1916 à 1929, inclusivement, les excédents dépassèrent 790 millions.

On conçoit qu'une telle somme ait permis l'exécution de nombreux travaux sans qu'il soit besoin de recourir aux fonds d'emprunt. Le fonds de réserve demeurait cependant assez garni pour jouer le rôle de régulateur en période de crise et de déficit. L'établissement des budgets de 1930-1931 et de 1931-1932 a permis de le constater.

Les budgets annexes. Les comptes spéciaux. — En dehors des trois parties du budget dont nous avons parlé jusqu'ici, il existe encore des budgets annexes qui correspondent à des exploitations industrielles ou à des établissements publics. Ces budgets ne peuvent être établis qu'avec l'autorisation du ministère des affaires étrangères et s'exécutent, en principe, suivant les mêmes règles que le budget général

1. La limite de 30 millions a été fixée par le dahir du 20 décembre 1921. Elle ne tient pas compte, par conséquent, de la dévalorisation du franc et il serait sans doute bon de la multiplier maintenant par le coefficient approprié.

du Protectorat (art. 12 du dahir sur la comptabilité publique). Les dépenses effectuées sur eux sont, par conséquent, soumises au contrôle des engagements de dépenses. Tels sont les trois budgets annexes de l'aconage des ports du sud, de l'imprimerie officielle et du port de Casablanca¹.

D'autre part, le Maroc n'est pas non plus exempt des comptes spéciaux. Les avances consenties aux caisses de crédit agricole, à la caisse des prêts immobiliers et pour la construction des chemins de fer ont donné naissance à autant de comptes de cette nature.

Outre ces divers comptes, un certain nombre de budgets régionaux ont été créés à partir de 1927 sous l'effet de nouvelles mesures de décentralisation financière, dues à des raisons assurément fort différentes de celles qui avaient imposé les premiers budgets établis lors de notre arrivée au Maroc. Ces nouveaux budgets, dont le montant est très réduit, ont été étendus successivement de la région de la Chaouia aux régions de Rabat et du Gharb et aux circonscriptions des Doukkala, de Mogador, d'Oued-Zem et des Abda-Ahmar.

Enfin, des règles spéciales sont appliquées à certains organismes qui vivent aux dépens de l'Etat : fermes expérimentales, bibliothèque centrale, offices des mutilés, des familles nombreuses, etc...

Ainsi, le principe de l'unité souffre de sérieuses atteintes. On ne peut d'ailleurs critiquer cette situation due essentiellement aux caractères divers de l'économie du Maroc. Alimenté déjà par ses ressources ordinaires, mais s'organisant par l'appoint des emprunts, le Protectorat se doit de parer à l'insuffisance éventuelle de ses revenus normaux

1. Nombre modeste au regard des vingt-deux budgets annexés au budget tunisien de 1927. Cf. Girault, tome V, 1928, p. 80, note 2.

par la constitution d'un fonds de réserve. En outre, l'Etat chérifien, en raison de son rôle économique, est amené à laisser aux organismes qu'il crée ou qu'il alimente une souplesse incompatible avec les règles de la comptabilité publique².

2. Ces points ont été pleinement mis en lumière par M. Hoffherr, p. 270 :
« L'importance de la participation financière du Protectorat dans certains
« organismes privés devient telle qu'il est difficile d'apercevoir parfois
« dans ces organismes autre chose qu'un écran qui dissimule le jeu d'orga-
« nisations semi-officielles..... L'Etat chérifien a par exemple un important
« pourcentage dans la société des chemins de fer du Maroc, et il est exploi-
« tant direct de l'office chérifien des phosphates. »

Il convient encore de signaler l'existence des biens habous, soumis à un régime très particulier et qui, en dépit de leur importance, échappent au contrôle des administrations financières. Sur ce point, voir M. Joseph Lucioni, *Les habous au Maroc*, imprimerie de la *Vigie marocaine*, Casablanca, 1928.

CHAPITRE PREMIER

LES DIFFÉRENTS CONTROLES AUXQUELS SONT SOUMISES LES FINANCES PUBLIQUES MAROCAINES.

L'examen des différents contrôles auxquels les finances publiques marocaines sont soumises permet de constater l'analogie qui existe entre les règles en vigueur dans la métropole et les règles applicables au Protectorat puisque, dans ce domaine encore, la France a fait profiter le Maroc de son organisation et de sa longue expérience.

Le présent chapitre comprend les trois sections suivantes :

Section I. — Les contrôles antérieurs au paiement;

Section II. — Les contrôles postérieurs au paiement;

Section III. — Le contrôle effectué par le Parlement français, dont les caractères particuliers demandent un examen spécial.

Section I

Les contrôles antérieurs au paiement

Les budgets partiels de dépenses établis par les agents locaux des différents services, puis par les bureaux centraux, sont soumis au contrôle du chef de service dont

l'examen critique est complété par celui du directeur général des finances. La métropole achève définitivement ce travail préparatoire en approuvant, après avoir pu le modifier avec pouvoir discrétionnaire, le projet de budget qui lui est adressé.

Tel est le premier contrôle. Il limite aux chiffres inscrits dans le budget, les dépenses autorisées. Sous cette forme, il n'offre au Maroc rien de particulier.

Un second contrôle, très proche du précédent, est exercé par les chefs de service et par le secrétaire général du Protectorat lorsqu'ils donnent l'autorisation d'exécuter des travaux ou de commander des fournitures, c'est-à-dire d'engager les dépenses.

Ces deux modes de contrôle n'ont pas de caractère remarquable. Il est inutile d'y insister.

En fait, les véritables contrôles financiers antérieurs au paiement sont ceux qui s'exercent :

- 1° sur l'engagement des dépenses,
- 2° au moment de l'ordonnancement;
- 3° au moment du paiement.

I. Contrôle des engagements de dépenses. — L'expression employée dans la métropole : contrôle des dépenses engagées, évoque à tort l'idée de réalisation préalable, de contrôle *a posteriori* sur les engagements déjà effectués. Le Maroc s'est donc montré plus soucieux d'une terminologie précise lorsqu'il a organisé un « contrôle des engagements de dépenses. » Ce contrôle s'exerce, en effet, sur les propositions d'engagements, avant leur accomplissement.

Toute l'importance de ce contrôle tient d'ailleurs dans le fait, comme on l'a dit, qu'une fois engagée au regard

d'un tiers de bonne foi, la dépense est due, même si l'ordonnateur a commis de lourdes fautes ou de graves irrégularités, par exemple, s'il a fait l'engagement en l'absence de crédit disponible. Il est manifeste qu'un contrôle exercé sur des dépenses déjà engagées a perdu la presque totalité de son efficacité.

II. Contrôle de l'ordonnancement. — Il s'effectue, au Maroc, dans des conditions très différentes du contrôle des ordonnances dans la métropole.

La direction générale des finances ne participant pas, d'une façon générale, aux opérations de l'ordonnancement, mais s'occupant seulement d'ordonnancer ses propres dépenses, n'a pas à intervenir dans ce contrôle.

Il n'y a donc pas de service du mouvement des fonds au sein de la direction générale des finances. Toutes les opérations du Trésor public sont effectuées au Maroc par la trésorerie générale qui agit à la fois pour le compte de l'Etat français — le trésorier général est alors placé sous la dépendance du ministre des finances —, et pour le compte de l'Etat chérifien, le trésorier agissant comme subordonné du directeur général des finances.

C'est à ce dernier titre que la trésorerie générale centralise toutes les opérations de comptabilité faites dans le Protectorat, en exécution du budget général et assure, en particulier, le mouvement des fonds.

Il résulte de cette organisation que le contrôle de l'ordonnancement est essentiellement assuré par le service du contrôle des engagements de dépenses. Toutes les ordonnances de paiement, toutes les ordonnances de délégation sont soumises à son visa. Celui-ci prend une importance particulière en raison de la règle posée par l'article 6

du dahir du 20 décembre 1921. Aux termes de cet article, seuls les engagements supérieurs à 6.000 francs sont soumis à l'examen préalable du contrôle. Par suite, le contrôle effectué lors de l'ordonnancement n'aura pas seulement pour objet de vérifier si les dépenses supérieures à 6.000 francs ont bien été engagées et visées préalablement, il portera également sur toutes les dépenses inférieures à cette somme et le contrôleur devra alors les soumettre à une vérification complète¹.

III. Contrôle des paiements. — Le contrôle des paiements est effectué par le trésorier général et les comptables qui lui sont subordonnés. Aux termes de l'article 35 du dahir sur la comptabilité publique, « les ordonnances et mandats « ne peuvent être acquittés qu'après avoir été visés pour « paiement par le trésorier général ou par le receveur particulier des finances de la circonscription administrative « pour laquelle les crédits ont été délégués ».

Cette formalité a un double effet. Tout d'abord, elle prévient les comptables des paiements qu'ils auront à effectuer. Elle permet en outre de soumettre la régularité des ordonnancements à un nouveau contrôle. Chargés de surveiller l'application du budget, les comptables ne peuvent payer, en effet, que dans la limite des crédits disponibles.

Le dahir du 9 juin 1917 a prescrit au trésorier général de tenir deux registres principaux (art. 60 à 62) :

1° Le livre de détail des paiements sur lequel les paiements sont inscrits au fur et à mesure des opérations avec, en regard, l'indication des chapitres et articles qui supportent la dépense;

1. Voir *infra*, ch. V, section II.

2° Le livre des dépenses budgétaires qui permet la comparaison, par chapitre et article du budget, des crédits ouverts et des paiements effectués.

Quant aux ordonnances de délégation, leur montant constitue évidemment la limite des crédits que peuvent employer les ordonnateurs secondaires. Le visa de ces titres est essentiel en France, parce qu'il est le seul contrôle efficace auquel les sous-ordonnateurs soient soumis. Il n'en est pas de même au Maroc. Les ordonnateurs secondaires y sont contrôlés, en effet, presque aussi étroitement que les ordonnateurs principaux. En particulier, leurs engagements font l'objet d'un examen préalable qui rend plus difficiles les dépassements de crédit.

Vérifier si les crédits sont disponibles implique nécessairement, pour le comptable, la vérification préalable de l'imputation. Pour rendre cette dernière possible, l'article 26-2° du dahir du 9 juin 1917 prescrit qu'aucune ordonnance ou mandat ne peut être admis pour paiement par un comptable s'il n'énonce l'exercice et la partie du budget, le chapitre, l'article et, s'il y a lieu, le paragraphe sur lequel la dépense est imputable.

Le comptable doit également veiller à l'observation des règles financières. Ainsi, pas plus que le comptable français, il ne pourra accepter d'ordonnance non revêtue du visa du contrôleur des engagements de dépenses.

La tâche des comptables ne s'arrête pas là. Ils doivent encore s'assurer que la dépense correspond à un service fait. « Aucun paiement ne peut être effectué que... pour l'acquittement d'un service fait », dit l'article 27 du règlement chérifien sur la comptabilité publique en reproduisant textuellement les termes de l'article 10 du décret du 31 mai 1862.

L'article 26, 3^o permet aux comptables de vérifier facilement si cette règle a été respectée. Il prévoit que toute ordonnance doit être accompagnée « de pièces qui constatent que son effet est d'acquitter, en tout ou partie, une dette de l'Etat régulièrement justifiée ». La nomenclature de ces pièces est indiquée à l'article 33 du dahir.

La règle du service fait comporte un certain nombre d'exceptions.

La première d'entre elles est également connue par la métropole. Les dépenses d'une importance trop faible, ainsi que celles qui résultent de l'exécution de travaux effectués en régie sont réglées directement par des régisseurs-comptables au moyen des avances qui leur sont consenties (art. 27, paragraphes 2 et suivants).

Ces avances présentent au Maroc les particularités suivantes : le montant total des avances accordées à un même régisseur ne peut dépasser 50.000 francs et il doit être justifié de leur emploi dans les trois mois, délai que rendaient nécessaires la difficulté et la lenteur des communications qui, du reste, n'ont pas encore complètement disparues. Le directeur général des finances peut d'ailleurs augmenter, par décision rendue sur la proposition de l'ordonnateur intéressé, la somme maxima des avances et le délai de trois mois.

Les autres exceptions sont dues pour la plupart à la situation particulière du Protectorat. Des avances peuvent être consenties pour les indemnités et les frais de déplacement alloués aux personnes chargées d'une mission spéciale ou d'un service extraordinaire, tant au Maroc qu'en France ou à l'étranger (dahir du 3 juillet 1926). En raison de l'importance et de la longueur

des déplacements que leurs fonctions les appellent à effectuer, les inspecteurs du travail, dont le nombre est très réduit, bénéficient de dispositions analogues (dahir du 26 mai 1928).

Tenant compte de la situation souvent précaire des entrepreneurs et artisans indigènes, l'article 25 mentionne que les marchés passés avec eux peuvent prévoir le versement d'avances conformément aux usages locaux.

Enfin, dans les relations entre le Protectorat et la métropole, ou entre services de l'administration chérifienne, les cessions ou commandes peuvent être exécutées à condition, quand elles portent sur une somme supérieure à 50.000 francs, que le cessionnaire ait constitué une provision égale aux 11/12 du montant de la cession ou de la commande. Cette dernière exception se justifie aisément, mais ne présente pratiquement qu'un intérêt réduit.

Le contrôle effectué par les comptables sur les ordonnancements présentent, en définitive, des garanties très sérieuses. Il faut ajouter que la vérification qu'ils exercent ne s'arrête pas à la constatation de la régularité matérielle des pièces qui leur sont soumises et de la production de toutes les justifications réglementaires. Ils doivent encore vérifier les calculs des liquidations, contrôler les décomptes et rapprocher le montant des ordonnances des chiffres des pièces justificatives. Ce dernier rôle, très important, complète utilement le contrôle exercé conformément aux dispositions du dahir du 20 décembre 1921.

Enfin les comptables ne sont pas seulement payeurs, mais aussi caissiers. A ce dernier titre, ils doivent, lors du paiement, s'assurer de la capacité de la partie prenante. L'article 27 leur en fait obligation en prescrivant qu'aucun paiement ne peut être effectué qu'entre les mains du véri-

table créancier justifiant de ses droits. Comme tous autres caissiers, les comptables ne peuvent payer qu'en l'absence d'opposition ou de saisie-arrêt.

Conclusion. — Les divers contrôles antérieurs au paiement présentent les caractères suivants :

- a) Ces contrôles sont effectués sur pièces;
- b) Qu'il s'agisse du contrôle de l'engagement, de l'ordonnancement ou du paiement, le contrôle reste toujours fragmentaire. Il s'applique à une opération déterminée et ne permet guère de porter un jugement d'ensemble;
- c) A l'exception du contrôle que la métropole exerce au moment de donner son approbation au projet de budget, tous ces contrôles sont l'œuvre des services chérifiens, notamment du contrôle des engagements de dépenses et de la trésorerie générale.

Il convient, par conséquent, de les compléter à un triple point de vue :

1° Si le contrôle sur pièces est effectué dans des conditions telles qu'il demeure trop éloigné des faits, il faut y adjoindre un contrôle se rapprochant le plus possible des actes créateurs de dépenses par l'institution de bureaux de contrôle dans chaque service et dans les régions.

2° Par un examen d'ensemble des opérations de dépenses effectuées au cours d'un exercice. Cet examen ne peut être effectué que par un organisme spécialisé. L'autorité et la compétence de la Cour des comptes, chargée de juger les comptes de la métropole, commandent de lui donner le même pouvoir sur les comptes chérifiens;

3° De même que la métropole approuve le projet de budget du Protectorat, de même elle doit approuver son

règlement. Etat protégé, le Maroc doit être soumis dans toutes les formes de son activité au contrôle de la puissance protectrice.

Section II

Les contrôles postérieurs au paiement

La distinction la plus simple à établir parmi les contrôles exercés postérieurement au paiement semble être la suivante :

- I. — Le contrôle administratif;
- II. — Le contrôle judiciaire;
- III. — Le contrôle de la métropole.

I. Le contrôle administratif. — Il est assuré, en France, par des corps de contrôle au premier rang desquels il faut placer l'inspection générale des finances.

Les ministères des colonies, de l'intérieur, de la guerre et de la marine en étaient pourvus dès avant 1911. La loi des finances du 13 juillet 1911 a complété cette organisation en décidant que des corps de contrôle financier seraient constitués dans les départements ministériels où ils n'existaient pas encore.

Au Maroc, il n'existe pas d'organismes comparables à l'intérieur des grandes directions¹. Le dahir du 9 juin 1917 prévoit seulement dans son article 72 que les services financiers du Protectorat seront soumis à la vérification de l'inspection générale des finances. A peine

1. Il convient cependant de signaler la création faite en 1932 d'un poste d'inspecteur général des services administratifs dont les attributions n'ont d'ailleurs pas été encore définies.

peut-on signaler, en outre, le contrôle exercé par le bureau de l'inspection et de la comptabilité de la direction générale des finances, spécialement chargé de vérifier les comptes des régisseurs-comptables des différents services du Protectorat et encore les vérifications comptables auxquelles procèdent les inspecteurs de l'office des postes.

Jusqu'ici, on ne trouve rien de comparable aux corps de contrôle métropolitains à qui la loi du 13 juillet 1911 avait donné mission de veiller à l'observation des lois, décrets et décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services, de signaler les abus, les erreurs et les fautes, de rechercher les économies à réaliser et les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du département ministériel.

A la vérité, une mission « des économies », composée d'un inspecteur des finances et d'un auditeur au Conseil d'Etat, est bien chargée de remplir au cours de ses tournées, un rôle correspondant à ces dernières attributions des corps de contrôle, mais il n'y a là rien qui puisse être comparé à un contrôle de l'exécution du budget¹.

L'absence au Maroc d'organisation de cette nature

1. La création d'une commission des économies avait été demandée par les représentants des chambres de commerce et d'agriculture lors de la session du conseil du gouvernement de novembre 1925. La question fut reprise à la séance du 15 février 1926. Un dahir du 23 avril suivant institua auprès du résident général « une commission chargée de rechercher dans un « but d'économie, les réformes qu'il serait possible d'apporter dans le fonctionnement des services publics, et les suppressions d'emploi qui en découleraient ».

Aucun des membres de cette commission n'ayant voulu accepter le poste de rapporteur, le résident se résigna à écrire au ministère des affaires étrangères pour lui demander l'envoi au Maroc d'une mission composée d'un inspecteur des finances et d'un membre du Conseil d'Etat, qui « fourniraient « à la commission des économies marocaines des éléments de rapports suffisants pour lui permettre d'aboutir à des résultats satisfaisants » (lettre du 21 février 1928).

est justifiée, à notre avis, par les deux sortes de considérations suivantes :

a) Les divers services du Protectorat contrôlent des budgets dont l'ordre de grandeur est infiniment plus réduit que celui des ministères en France; ils sont organisés au surplus sur des bases assez simples pour rendre superflus des corps de contrôle;

b) Bien que la compétence des organismes constitués au sein des départements ministériels de la métropole s'étende légalement sur toutes les opérations administratives tant de l'administration centrale que des services extérieurs, les corps de contrôle ne s'occupent, en fait, que de celles qui concernent ces derniers, les administrations centrales restant le domaine particulier des contrôleurs des dépenses engagées. Ceux-ci étant, en effet, dans l'impossibilité de contrôler les dépenses faites sur les crédits délégués, c'est-à-dire par les services extérieurs, il est logique de chercher à soumettre les crédits de cette nature à une surveillance efficace. Cette surveillance constitue donc la tâche financière essentielle des corps de contrôle¹.

On ne saurait concevoir une organisation similaire au Maroc, où les dépenses faites sur les crédits délégués sont contrôlées dans les mêmes conditions que les dépenses des services centraux.

II. Le contrôle judiciaire. — Le dahir du 9 juin 1917 charge la Cour des comptes de l'assurer. Aux termes de l'article 71 « la Cour des comptes française juge les opé-

1. Cf. Touzery (Jean), *La réglementation du contrôle des dépenses engagées*, thèse, Paris, 1924, chapitre I^{er}, § 2.

« rations de recettes et de dépenses qui lui sont présentées
« chaque année par le trésorier général ».

Le contrôle de la Cour des comptes implique nécessairement l'existence d'un règlement de comptabilité publique dont les règles doivent être suivies par les comptables. On ne pourrait évidemment pas reprocher à ces derniers d'avoir enfreint des règles qui n'existaient pas. Aussi bien résulte-t-il du dahir du 9 juin 1917 (dispositions transitoires, art. 75) que la Cour n'a reçu compétence, pour juger les comptes marocains, qu'à partir de l'exercice 1916-1917 qui a commencé le 1^{er} mai 1916.

L'article 75 indique, en effet, que les comptes antérieurs à cet exercice seront examinés, non pas par la Cour, mais par le secrétaire général du Protectorat et le directeur général des finances et que le quitus sera donné au comptable par le résident général sur la proposition du directeur général des finances, après avis conforme du secrétaire général.

La base de l'examen effectué par la Cour est constituée par deux comptes :

- a) Le compte administratif;
- b) Le compte du trésorier général¹.

Jusqu'ici, la Cour ne semble pas avoir témoigné d'un grand empressement à s'acquitter de la nouvelle tâche qui lui a été confiée. C'est seulement, en effet, à la fin de l'année 1931 qu'un conseiller référendaire a été chargé d'établir un rapport sur les comptes des années 1916 à 1928.

III. Le contrôle de la métropole. — Le budget est réglé dans les mêmes conditions qu'il est établi (art. 65). Le pro-

1. Art. 63, 64 et 71, du règlement sur la comptabilité publique.

jet de règlement est donc préparé par le directeur général des finances d'après les résultats du compte d'exercice. Présenté au résident général, il est ensuite soumis, après examen et délibération en conseil du Gouvernement, à l'approbation du ministre des affaires étrangères. Le règlement provisoire est promulgué par dahir. Quant au règlement définitif, il ne peut intervenir qu'après le contrôle de la Cour des comptes. Le dahir de règlement définitif doit être publié au *Bulletin officiel* du Protectorat (art. 68).

Cette solution est la seule logique. Comme le fait justement remarquer M. Godin¹, c'est à l'organe qui donne l'autorisation d'effectuer des dépenses et de percevoir les recettes publiques que revient la mission d'examiner la mesure dans laquelle il a été tenu compte des prescriptions qu'il avait incorporées au budget. De même qu'en France, l'autorisation est donnée par le Parlement et le contrôle exercé par lui; de même au Maroc, le règlement du budget doit être soumis à l'approbation du ministère des affaires étrangères qui en a approuvé le projet.

Conclusion. — De tous les contrôles postérieurs au paiement prévus par les textes, le contrôle de l'inspection des finances a été le seul exercé depuis l'origine de notre Protectorat.

Or, si utiles qu'aient été les observations formulées à la suite des tournées accomplies par les inspecteurs, si grande soit la sagacité dont elles témoignent, on ne saurait cependant se déclarer satisfait. Les finances marocaines n'ont jamais encore été soumises à un contrôle d'ensemble, cohérent et, partant, vraiment efficace. C'est surtout de la Cour des comptes qu'il est possible d'attendre des ensei-

1. Cf. Godin, *op. cit.*, p. 131.

gnements précieux. Or, quelle valeur peuvent avoir les arrêts ou les injonctions portant sur des comptes dont certains remontent à quinze ans déjà ? Aucun budget depuis 1916 n'a fait l'objet d'un règlement définitif. Quant aux règlements provisoires, aucun d'entre eux n'est examiné et délibéré en conseil du Gouvernement. L'examen de ce dernier ne porte que sur le projet de budget. Le conseil constitue une machine trop lourde à manier pour se réunir dans toutes les hypothèses prévues par les textes.

Il faut donc souhaiter qu'à l'avenir la Cour des comptes statue dans le délai assez bref de deux ou trois ans au maximum, sur les comptes des exercices expirés. C'est à cette seule condition qu'un contrôle efficace sera effectué. Les observations qu'elle sera amenée à formuler porteront sur des opérations récentes, encore présentes à la mémoire des administrateurs chérifiens. Les ordonnateurs et les comptables seront toujours les mêmes. Leur gestion personnelle, non celle de leurs prédécesseurs, sera en cause. Ils ne pourront pas seulement répondre plus facilement aux observations et aux injections de la Cour; ils en tireront surtout un profit certain dans leur gestion future.

De son côté, le contrôle des engagements trouvera, dans les conclusions de la Cour, la base qui lui manque jusqu'ici pour l'interprétation des textes organiques, le guide qui doit l'aider à accomplir mieux et plus facilement sa tâche.

Section III

Les différents contrôles exercés par le Parlement français.

Les divers auteurs qui ont étudié la législation financière du Maroc n'ont rien dit du contrôle exercé par le

Parlement français sur les finances du Protectorat. La raison en tient sans doute dans l'absence de dispositions précisant l'ensemble des droits des Chambres à cet égard, non moins que dans l'impossibilité où celles-ci se trouvent d'effectuer sur le budget marocain le même contrôle qu'elles exercent sur le budget de la métropole, par suite des droits de souveraineté reconnus au Sultan. Il n'empêche que les Chambres exercent, en droit ou en fait, sur les finances du Maroc des contrôles divers d'une importance considérable :

1^o Le Parlement français, votant les emprunts contractés par le Maroc est amené à exercer un contrôle *a priori* sur les dépenses de l'Etat chérifien, couvertes dans une large mesure par les fonds d'emprunt;

2^o La loi d'emprunt contient une disposition permettant aux Chambres de contrôler l'emploi qui a été fait de ces fonds. Il en résulte que des rapports sont établis chaque année sur les comptes des fonds d'emprunt et que les comptes définitifs des budgets des fonds d'emprunt du Protectorat sont approuvés par les lois¹.

L'établissement des rapports est naturellement précédé de demandes d'explications qui ne se limitent pas forcément aux budgets des fonds d'emprunt. D'autre part, il est d'usage « qu'après l'approbation du budget chérifien par

1. Par exemple, le rapport fait « au nom de la commission des comptes définitifs et des économies chargée d'examiner le projet de loi ayant pour objet d'approuver le compte définitif du budget des fonds d'emprunt du Protectorat du Maroc pour l'exercice 1916 », débute ainsi : « Conformément « aux dispositions de l'article 8 de la loi du 15 mars 1914..... en vertu des-
« quelles le budget des fonds d'emprunt du Protectorat du Maroc est soumis
« chaque année à l'approbation des Chambres, votre commission des comptes
« définitifs a été appelée à examiner les comptes des fonds d'emprunt pour
« l'exercice 1916 », (rapport de M. Perreau-Pradier, député, Chambre des députés, session 1918, annexe au p. v. de la deuxième séance du 20 décembre 1918, n° 5.441).

« le Gouvernement français, un rapport soit établi chaque
« année par la commission des finances pour éclairer le
« Parlement sur l'ensemble des dépenses publiques faites
« au Maroc et sur la situation générale de notre Protectorat¹. »

Enfin, des membres du Parlement sont envoyés, de temps à autre, en mission pour effectuer sur place une enquête afin d'apprécier les besoins du Protectorat et l'opportunité de nouveaux emprunts. Les rapports présentés par eux peuvent contenir de précieux enseignements¹. Ira-t-on plus loin dans cette voie ? Les tendances qui se faisaient jour à la Chambre des députés et au Sénat à la fin de 1931 et au début de 1932, semblaient annoncer un renforcement du contrôle parlementaire sur les finances de nos Protectorats de l'Afrique du Nord. M. Mauger, sénateur, rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet d'approuver le compte définitif du budget des fonds d'emprunt de la Tunisie pour l'exercice 1922, demandait notamment, au nom de la commission, que le compte *définitif* des dépenses et des recettes du Protectorat tunisien fût soumis dorénavant au contrôle du Parlement, après le contrôle de la Cour des comptes, et, afin de sauvegarder la souveraineté du Gouvernement tunisien, avant le décret beylical portant règlement définitif du budget; que, de plus, les rapports d'ensemble des corps de contrôle fussent également communiqués aux Chambres³. Ces propositions,

1. Cf. le rapport de M. Bouilloux-Lafont, député, sur le budget *général* de l'exercice 1925, Session 1925, annexe au p. v. de la séance du 7 juillet 1925, n° 1.859, p. 29.

2. Cf. l'avis, déjà cité, présenté par M. Messimy, sénateur. Annexe au p. v. de la séance du 15 juillet 1931.

3. Cf. le rapport de M. Mauger, Sénat, année 1932, annexe au p. v. de la séance du 4 février 1932, n° 78, p. 22 et suivantes.

si elles sont admises pour la Tunisie, ne manqueront certainement pas d'être étendues au Maroc.

Elles consacreront alors l'ingérence complète du Parlement français dans les finances des protectorats nord-africains, mais elles n'auront pas une grande efficacité à notre avis : comment supposer en effet que les Chambres pourront exercer un contrôle convenable sur les finances de pays étrangers, quand il est notoire que celui qu'elles exercent sur le budget de la métropole, lors du règlement définitif, est inopérant¹ ? Et combien d'années après la clôture des exercices ce contrôle pourra-t-il s'effectuer, puisqu'il ne doit intervenir, suivant la proposition de M. Mauger, que *postérieurement* à l'examen de la Cour des comptes, ce dernier n'ayant jamais été fait pour les budgets marocains ? Enfin, qu'ajouterait-il au contrôle judiciaire, à supposer que celui-ci fût exercé dans des délais assez brefs, sinon des polémiques fâcheuses et des sanctions sans effet ?

Nous pensons, pour notre part, que le contrôle actuellement exercé par le Parlement sur les finances du Maroc est suffisant et, encore une fois, que si un effort doit être tenté, c'est dans le sens d'une amélioration du contrôle judiciaire, et non ailleurs.

1. Cf. de Marcé, *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, tome I, Paris, Alcan, 1928, pp. 28 et suivantes.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DU CONTROLE DES ENGAGEMENTS L'ELABORATION DU DAHIR DU 20 DECEMBRE 1921.

Dès les premières années de notre établissement au Maroc, les autorités françaises du Protectorat avaient élaboré, à la demande de la métropole, un projet de règlement sur la comptabilité publique chérifienne

La guerre survint sur ces entrefaites. Les services de la résidence, en proie à des préoccupations infiniment plus graves, abandonnèrent provisoirement le projet et celui-ci ne fut repris qu'en 1916. Après des échanges de vue assez laborieux entre le Protectorat et la métropole, le projet reçut sa forme définitive et devint le décret du 16 avril 1917, dont les dispositions sont textuellement reproduites dans un dahir du 9 juin de la même année.

Il n'existait, auparavant, qu'une institution financière, mais la plus importante de toutes, il est vrai : un budget régulier. La réalisation de ce dernier avait été l'une des premières ambitions des autorités françaises qui étaient parvenues à leurs fins en 1913. Mais un budget non régi par des règles précises et fermes n'a de budget que le nom. Comment l'établir et surtout, comment l'exécuter, en l'absence des prescriptions indispensables ? Comment assurer le respect, par les liquidateurs et les ordonnateurs, voire

même par les comptables, des règles les plus élémentaires et les plus nécessaires, si aucun texte ne les a portées à leur connaissance ?

Section I

Le contrôle jusqu'en 1917.

Cette première période, qui s'étend depuis l'origine du Protectorat jusqu'à la date de mise en application du dahir du 9 juin 1917, pourrait être appelée la période de l'empirisme et des circulaires.

A cette époque des premiers budgets régionaux, les chefs des bureaux indigènes, les commandants de cercles faisaient face aux diverses dépenses en se bornant à vérifier si le total de celles-ci restait dans la limite des crédits qui leur étaient alloués. Aucune centralisation des opérations effectuées n'était possible dans les écritures des comptables. Le caractère rudimentaire des procédés employés n'en constituait pas la seule cause : la difficulté, et, parfois, l'absence de toute communication en était le facteur essentiel. Des régions entières restaient isolées du centre administratif du Protectorat. Ainsi, la région de Taza demeura bloquée, les communications par rekkas elles-mêmes étant impossibles, jusqu'à l'arrivée d'une colonne de secours.

Telle est l'organisation à cette époque. Le Maroc est à l'état de guerre ; à peine conquises, les régions doivent être occupées et organisées, mais sur des bases purement militaires. Les effectifs du corps d'occupation et les effectifs du personnel administratif, si réduits, dont disposait le résident général, et que la guerre de 1914 vint encore amenuiser, ne permettaient pas de faire mieux. On eut été mal venu, à

ce moment, à reprocher aux autorités supérieures du Protectorat l'insuffisance de l'organisation financière du pays.

Section II

Le contrôle de 1917 à 1920.

Malgré les vicissitudes diverses que traversait alors le Maroc, notre autorité ne cessait de s'affermir. En dépit des heurts et des contre-coups qu'il subissait, son organisation prenait peu à peu tournure à telle enseigne que le dahir portant règlement sur la comptabilité publique fut mis sur pied en 1917.

Dès lors, il était possible d'organiser un certain contrôle sur l'exécution du budget et les opérations diverses de dépenses. Le nouveau texte formulait, en effet, des règles précises, imposables à tous. Il constituait le cadre d'activité des ordonnateurs et des comptables, ses prescriptions devaient être suivies par les uns et les autres.

Ce n'est pas seulement la trésorerie générale, d'ailleurs, qui veilla à la stricte observation de ces règles. Le directeur général des finances étant chargé à lui seul d'ordonner l'ensemble des dépenses du Protectorat, son bureau d'ordonnancement se trouvait tout naturellement désigné pour examiner les titres de paiement au moment de leur passage. Ce bureau joignait, par conséquent, à la qualité de service d'exécution, celle de service de contrôle. C'est dans ces conditions que s'effectua, jusqu'en 1920, le contrôle de l'exécution du budget. Sous cette forme, il représentait une amélioration sans doute encore bien insuffisante, mais incontestable, sur le système ancien où le contrôle était inexistant.

Section III

Les tendances générales à un renforcement du contrôle financier. Quelle a été leur influence sur le Maroc ?

Nous en arrivons ainsi à la période infiniment plus calme et plus paisible de l'après-guerre. Le Maroc parvient à s'organiser d'une manière satisfaisante, cohérente, à mettre plus d'ordre dans les plus complexes et les plus délicats de ses organismes et, notamment, dans ses finances.

La guerre l'a retardé de plusieurs années dans son évolution. Il a été atteint indirectement par elle et se rapproche ainsi des autres Etats. Tous, peu ou prou, ont participé aux hostilités. De nouvelles nations sont nées sur les ruines des belligérants vaincus. Les premiers ont dû restaurer leurs finances souvent ruinées, toujours gravement touchées; les seconds ont dû nécessairement construire de toutes pièces leur système financier et leur situation n'est pas sans analogie avec celle du Maroc, comme eux, pays nouveau à maints égards. En tout cas, les uns et les autres ont été contraints de prendre des mesures importantes pour assurer un contrôle efficace de leurs finances. Les vieux Etats ont dû surveiller plus étroitement l'exécution d'un budget que les impôts et les charges de toute nature avaient démesurément accru.

On assiste donc à un véritable renouvellement des méthodes employées auparavant et à un effort législatif et constitutionnel considérable et quasi-universel en matière de contrôle des finances¹.

1. Sur ce mouvement quasi-général, voir de Marcé, *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, tome I, chapitre III, p. 44 et suivantes.

Ce ne sont pas seulement les Etats les plus durement atteints dans leurs forces économiques et l'équilibre de leurs finances qui ont participé à ce vaste mouvement qui a duré de 1919 à 1924. Des pays qui ont tiré de la guerre des bénéfices et des profits supérieurs aux pertes qu'ils ont pu subir y ont également contribué, tels les Etats-Unis et l'Espagne. Seul, parmi les grandes puissances, le Japon y a échappé en demeurant fidèle à sa constitution de février 1889 et à sa Cour des comptes créée par une loi du mois de mai de la même année, faisant preuve, ainsi que le constate M. de Marcé, d'une stabilité remarquable¹.

La France est entrée, elle aussi, dans ce mouvement. La loi du 10 août 1922, fruit de longues controverses développées à la tribune du Parlement et le décret du 15 juin 1923 ont renforcé le contrôle déjà existant.

Il ne convient pas d'insister maintenant sur les règles formulées par ces textes. Le dahir organique du 20 décembre 1921 leur est resté étranger de même qu'il a été conçu en dehors de tout rapprochement avec les réformes adoptées par les autres Etats.

La similitude apparente des dates ne doit pas conduire à rechercher des analogies trop faciles. Celles-ci seraient inexactes. A la vérité, sans la guerre, ces larges réformes financières, d'une portée si générale, n'auraient certainement pas eu lieu. Le Maroc, par contre, eût été doté sans doute dès 1914 ou 1915 d'un règlement de comptabilité publique et, immédiatement après, d'un organe de contrôle.

1. V. de Marcé, *op. cit.*, p. 83.

*Section IV***Les conditions d'élaboration du dahir du 20 décembre 1921**

Il est d'ailleurs difficile de reconstituer exactement les conditions dans lesquelles a été élaboré le texte organique portant création du contrôle des engagements de dépenses. Il ne nous a été possible de consulter qu'une correspondance éparse, fragmentaire et, au surplus, incomplète, échangée sur cette matière entre le Protectorat et la métropole, d'une part, le ministère des finances et le ministère des affaires étrangères, d'autre part.

Les premiers documents qui, à notre connaissance, font allusion à la prochaine création d'un contrôle des engagements sont deux lettres adressées, la première, à la date du 30 mars 1920, par le ministre des finances au président du conseil, ministre des affaires étrangères; la seconde, non datée, émanant de ce département et destinée à la résidence de Rabat.

C'est là un point très important parce qu'il établit nettement l'antériorité du projet de texte chérifien sur le texte français de 1922. On sait que la loi du 10 août 1922 a pour cause essentielle le désir de rendre plus rigoureux le contrôle effectué sur les dépenses de manière à éviter à l'avenir les dépassements de crédits, tels que celui dont les Chambres eurent à connaître en février 1921. Elles avaient en effet été saisies, à cette époque, d'une demande de crédits supplémentaires de 2.716 millions, dont 700 millions avaient été engagés par les ministres sans l'autorisation du Parlement.

L'annonce d'une irrégularité si grave provoqua une émotion considérable parmi les membres des deux Assem-

blées. Il en résulta une proposition de loi due à l'initiative de M. Louis Marin, député, qui porte la date du 28 novembre 1921. Cette proposition, discutée et amendée, aboutit au vote de la loi du 10 août 1922.

Il n'est pas sans intérêt d'avoir rappelé brièvement l'origine de cette dernière. Bien que le dahir portant création d'un contrôle chérifien eût vu le jour, sans aucun doute, en dehors de toute question de dépassements de crédits, c'est pourtant une irrégularité de nature identique, un dépassement de crédits, qui en a fait mieux apparaître la nécessité et l'urgence.

La lettre du 30 mars 1920, dont nous venons de parler, contient, en effet, les observations formulées par le ministère des finances au sujet du cahier de crédits supplémentaires du budget de l'exercice 1919 adressé par la résidence générale au ministère des affaires étrangères en février 1920, c'est-à-dire après la fin de l'année financière aux dépenses de laquelle ils devaient pourvoir. Transmettre aussi tardivement une demande de crédits supplémentaires équivalait à indiquer que les sommes correspondantes se trouvaient déjà engagées. Les autorités du Protectorat ne s'en cachaient d'ailleurs pas et reconnaissaient pleinement l'irrégularité de semblable procédé, mais le justifiaient « d'une part, par des circonstances spéciales au Maroc, « pays neuf, où les prévisions se trouvent à tout instant « déjouées par les événements, et, d'autre part, par la diffi-
« culté éprouvée par la résidence générale à obtenir en
« temps voulu, vu l'éloignement, les autorisations qui de-
« vraient précéder l'engagement des dépenses nouvelles,
« nécessitées par le développement des services. »

Tout en reconnaissant l'existence des difficultés rencontrées par un pays neuf en pleine voie d'organisation, le mi-

nistère des finances appréciait assez sévèrement ces irrégularités : « Elles eussent, sans nul doute, pu être évitées, « si les services qui ont la gestion des crédits avaient « apporté plus de soin dans cette gestion.

« C'est ainsi que l'on relève un dépassement de crédits « sur les chapitres... Il s'agit de personnel d'administra- « tion centrale très peu nombreux et dont la situation peut « à toute époque être établie sans difficulté. Les insuffisan- « ces que pourraient présenter les crédits affectés à la « rémunération de ce personnel devraient donc être connues « d'avance et les suppléments de dotation nécessaires être « sollicités en temps utile. »

Le bureau de l'ordonnancement n'était pas armé pour constater et relever ces diverses irrégularités. Le vice fondamental du contrôle exercé par lui résidait dans l'impossibilité où il se trouvait d'examiner les engagements. Les services pouvaient donc impunément engager les dépenses et recruter le personnel au delà des limites budgétaires, assurés que les irrégularités ne pourraient être relevées qu'au moment de l'ordonnancement. Alors, il était trop tard pour les empêcher et il ne restait plus à la direction des finances qu'à demander de nouveaux crédits.

La lettre du 30 mars 1920 se terminait en insistant sur la nécessité de chercher, dans une modification des textes régissant la comptabilité publique de l'Empire chérifien, la suppression pour l'avenir de ces irrégularités.

Dans la seconde lettre, adressée au résident général par le ministre des affaires étrangères, ce dernier se déclarait d'accord avec le ministre des finances sur la nécessité d'une modification du dahir du 9 juin 1917.

Une assez nombreuse correspondance devait continuer à

être échangée sur cette matière au cours des années 1920 et 1921. C'est dans une pièce de cette correspondance¹ que l'on trouve une précision intéressante parce qu'elle apporte, s'il en est encore besoin, la preuve définitive et irréfutable de l'antériorité du projet chérifien sur la loi de 1922. Demandant qu'il soit statué d'urgence sur le projet de dahir portant création d'un contrôle des engagements de dépenses au Maroc, le résident général rappelle l'intérêt que cette réforme présente au point de vue financier et l'importance que lui attribue le ministère des finances lui-même qui prit l'initiative de la demander dès 1919.

Voilà, par conséquent, deux points fixés :

a) Dès la cessation des hostilités, la métropole se montre désireuse de doter le Maroc d'un organe permanent de contrôle des finances publiques;

b) A la suite d'importantes irrégularités constatées au début de 1920, le ministère des finances songe à donner corps à ce projet en le liant à une réforme des règles de la comptabilité publique.

La question se pose ici de savoir quelles étaient exactement les réformes envisagées.

Les unes devaient porter sur la réorganisation de la procédure des dépenses imprévues et des crédits supplémentaires, l'utilisation du fonds de réserve, en les aménageant de manière à donner plus de liberté et d'indépendance au pouvoir local et à le dispenser, par suite, de demander trop fréquemment une approbation à la métropole.

L'autre modification envisagée nous intéresse davantage. Le développement des services, la création de grandes directions dans l'administration du Protectorat ame-

1. La copie d'un télégramme adressé à la fin de 1921 au ministère des affaires étrangères par le résident général.

naient à renoncer à la conception de l'ordonnancement unique. La décentralisation de l'ordonnancement a commencé au cours de l'exercice 1920. A partir du 1^{er} juin de la même année, le directeur des finances a délégué aux autres directeurs les pouvoirs qu'il tenait de l'article 26 du dahir du 9 juin 1917. Sur ce point, par conséquent, des modifications ont été apportées avant la réforme du texte. Par un procédé habile, bien que ce dernier subsistât, on en avait tourné certaines dispositions dont on jugeait le maintien fâcheux. Quant à la modification proprement dite de l'article 26, elle devait être effectuée avec la réforme d'ensemble prévue.

Mais cette modification de pur fait présentait une conséquence très grave : en dessaisissant partiellement le directeur général des finances de son pouvoir d'ordonnancement, elle lui enlevait, en même temps, son droit de regard sur les ordonnances. Elle réduisait encore le faible contrôle exercé sur l'exécution du budget. Par cela même, elle rendait indispensable la création rapide d'un organisme central de contrôle.

Pourtant, il fallut attendre près de deux ans avant que ce projet reçût une forme définitive et entrât en vigueur. Le projet de dahir — dont les archives n'ont malheureusement pas gardé trace — fut adressé le 24 novembre 1920, par le résident général au ministère des affaires étrangères. Dans la lettre jointe, le général Lyautey indiquait que, dans l'ensemble, le projet s'inspirait du système en vigueur en Afrique Occidentale française, en l'adaptant aux principes directeurs du régime du Protectorat. Par ces derniers mots, il faut sans doute entendre que les finances publiques du Maroc ne pouvaient être soumises, en raison des traités internationaux, à l'examen d'un contrôleur finan-

cier nommé par la métropole. Le résident général exprimait d'ailleurs l'avis que le projet de dahir ne lui semblait pas devoir être entériné par un décret, comme le règlement sur la comptabilité publique, parce qu'à la différence de celui-ci, il ne comportait pas l'intervention du Gouvernement français.

A la suite de cette lettre, deux télégrammes furent adressés, les 10 et 21 décembre suivants, par les autorités du Protectorat, demandant l'examen immédiat du texte pour permettre sa mise en application à compter du 1^{er} janvier 1920, c'est-à-dire à l'ouverture du prochain exercice.

La résidence ne devait pas avoir satisfaction. Ce n'est que l'année suivante que le ministère des finances transmit ses observations sur le projet de texte au département des affaires étrangères qui les fit parvenir à la résidence¹. Les modifications proposées, qui furent acceptées par le Protectorat, portaient notamment :

a) Sur le visa des ordonnances par le contrôleur, que le projet ne prévoyait pas;

b) Sur la substitution, aux états mensuels d'ordonnement que devaient produire les services, de situations d'engagements.

En revanche, la proposition de nomination du contrôleur par décret, faite par le ministre des finances ne fut pas retenue, par suite de l'opposition du ministère des affaires étrangères.

L'approbation définitive ne lui étant pas notifiée, la résidence dut encore adresser plusieurs télégrammes de rappel à destination du ministère des finances qui mettait

1. Voir lettre du ministère des finances du 1^{er} juin 1921, transmise à la résidence par le ministère des affaires étrangères le 15 du même mois.

moins de hâte, pour examiner et approuver le projet élaboré sur ses instances, qu'il n'en avait mis pour le réclamer. Enfin, l'approbation fut accordée de justesse, quelques jours seulement avant le 1^{er} janvier 1922¹.

Section V

Economie générale du texte.

Dans sa forme définitive, le texte, devenu le dahir du 20 décembre 1921, entériné au préalable par un décret français du 6 du même mois, contrairement à l'avis qu'exprimait le résident général, ne semble pas avoir de grandes analogies avec les textes régissant le contrôle des dépenses engagées dans les colonies et particulièrement en Afrique Occidentale².

1. A noter que Touzery, seul auteur sans doute qui, en France, ait voulu parler du contrôle des finances au Maroc, dans sa thèse déjà citée, *éditée en 1924*, s'est borné à indiquer que l'institution d'un contrôle *y serait désirable*.

2. On s'explique difficilement que la résidence de Rabat ait pu déclarer que le projet de texte organisant le contrôle chérifien des engagements de dépenses, élaboré par elle, s'inspirait des dispositions en vigueur en Afrique Occidentale française.

Les contrôles coloniaux sont régis, en effet, par un texte qui leur est commun, le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies. Auparavant, trois décrets identiques du 22 mars 1907 avaient réorganisé le contrôle financier dans nos grandes possessions de l'Indo-Chine, de Madagascar et de l'Afrique Occidentale française. Cette dernière n'a pas, à notre connaissance, un régime qui lui soit propre.

D'autre part, si le projet de dahir s'apparentait dans son ensemble aux dispositions contenues dans les articles 354 à 377 du décret de 1912, il s'en séparait non seulement sur de nombreux points de détail, mais aussi par le mode de nomination envisagé du contrôleur du Maroc (arrêté viziriel) alors que les agents chargés du contrôle dans les colonies sont nommés par décrets pris sur la proposition des ministres des colonies et des finances (art. 356), par l'étendue des attributions du contrôleur chérifien, infiniment plus réduites que celles du contrôleur des colonies qui adresse des rapports mensuels aux ministres (art. 359), vise les projets de budget et de compte définitif (art. 367). Toutes ces différences se manifestent plus nettement encore quand on compare le dahir du 20 décembre 1921 aux décrets de 1907 ainsi que nous le faisons ci-dessus.

A tout le moins, il présente cette différence fondamentale que le contrôleur des engagements de dépenses du Maroc, nommé par arrêté viziriel, est fonctionnaire purement chérifien, à l'inverse du contrôleur financier colonial, nommé par décret, dépendant directement du ministre des finances, d'après le système des décrets du 22 mars 1907.

Il y a, pourrait-on dire, antinomie entre les deux conceptions, l'une coloniale, l'autre applicable à un pays de Protectorat. Les divergences se manifestent à tous égards :

1^o Le traitement du contrôleur colonial est fixé par le décret de nomination; le traitement du contrôleur chérifien est fixé par un arrêté viziriel distinct de l'arrêté de nomination.

2^o Le premier doit donner son avis sur le projet de budget colonial lors de sa transmission à la métropole pour approbation; l'autre n'a connaissance du budget qu'après son approbation par les ministères des finances et des affaires étrangères.

3^o De même, le contrôleur colonial donne son avis sur les projets d'arrêtés ou de décisions intéressant directement ou indirectement les crédits du budget colonial ou les finances de la colonie. Rien de semblable au Maroc, le contrôleur chérifien ne vise les projets d'arrêtés ou de décisions que s'ils lui sont soumis sous fiche d'engagement en vue d'une dépense déterminée.

4^o Le contrôleur colonial adresse des rapports mensuels sur la situation budgétaire et sur le fonctionnement des services financiers de la colonie au ministère des colonies et au ministère des finances. Le contrôleur chérifien ne transmet de rapport qu'au directeur local des finances.

5^o Le gouverneur de la colonie ne peut passer outre au refus de visa du contrôleur financier qu'à charge par

lui d'en aviser le ministre des colonies et le ministre des finances; le résident général n'a pas à rendre compte des décisions de même nature qu'il est susceptible de prendre en cas de conflit entre le contrôleur et un service.

En réalité, ce n'est pas tant dans les divers décrets coloniaux qu'il faut chercher l'inspiration des diverses règles de fonctionnement du contrôle chérifien que dans le système français de contrôle, antérieur à la loi de 1922 et au décret de 1923. Au surplus, certaines particularités saillantes du système marocain lui sont propres et ne s'apparentent ni aux règles de la métropole, ni aux règles coloniales¹.

Sur tous ces points, nous aurons l'occasion d'insister dans les chapitres suivants.

Dans sa contexture, le dahir du 20 décembre 1921 est fort simple. L'article premier concerne le contrôleur des engagements de dépenses. Les articles 2 à 5, les programmes d'emploi des crédits, innovation du texte, destinée, dans l'esprit de ses auteurs, à permettre un contrôle plus serré de l'exécution du budget. Les articles 6, 7 et 12 sont relatifs au visa des engagements; le visa des ordonnances est prévu dans l'article 8. La comptabilité fait l'objet des règles inscrites dans les articles 9 à 11. Les articles 12, 13, 14 précisent la procédure du refus de visa, indiquent quelles transmissions doivent être faites au directeur général des finances. Les articles 16 et 17 concernent enfin les dispositions transitoires.

L'article 15 indique qu'un arrêté viziriel déterminera

1. Il ne faut pas davantage rechercher l'origine de ces règles dans l'organisation du contrôle algérien des dépenses engagées, réorganisé par le décret du 28 janvier 1908 et renforcé par celui du 13 février 1912 dont les dispositions le rapprochent des contrôles des diverses colonies régis par le décret du 30 décembre 1912 et moins encore dans celle du contrôle tunisien que régissait à cette époque le décret du 20 mai 1912, aux tendances très originales, complété sur un point particulier par le décret du 10 juillet 1914.

le détail du fonctionnement du contrôle. Ce texte n'a jamais été pris, mais, par contre, deux circulaires importantes ont été adressées aux administrations pour préciser les conditions de fonctionnement du nouveau service.

La première d'entre elles, qui porte la date du 26 novembre 1921, antérieure, par conséquent, à la publication du dahir, avait simplement pour objet de permettre aux ordonnateurs et liquidateurs de prendre toutes les mesures nécessaires en vue du fonctionnement du contrôle à partir du 1^{er} janvier 1922. Une copie du dahir s'y trouvait annexée.

La seconde, du 30 décembre 1925, avait pour but essentiel de porter remède à certaines irrégularités constatées dans la comptabilité des dépenses inférieures à 5.000 francs et que le dahir organique ne soumettait pas au visa préalable du contrôle.

La pauvreté de la réglementation du contrôle est donc indéniable. Sur nombre de points, le dahir du 20 décembre est resté muet. Les deux circulaires n'ont fourni que des indications sommaires et insuffisantes.

C'est pourtant sur ces bases que le système a fonctionné, sans interruption et sans modification d'aucune sorte, pendant dix ans, du 1^{er} janvier 1922 au 1^{er} avril 1931. Au cours de l'exercice 1930-1931, de nouvelles tendances se font jour. Elles amènent un premier essai de déconcentration du contrôle réalisé par la création d'un contrôle régional à Marrakech. La tentative, obtenant un plein succès, est généralisée. Le 1^{er} avril 1932, deux nouveaux contrôles régionaux sont organisés à Fez et à Oudjda. Mais le contrôle central subsiste toujours à leurs côtés, bien qu'avec un champ d'action plus réduit.

CHAPITRE III

LE CONTRÔLEUR DES ENGAGEMENTS DE DEPENSES

« Le contrôleur des engagements de dépenses ne peut
« être chargé d'aucun service comportant engagement
« ou liquidation de dépenses. Il est nommé par arrêté
« viziriel. » C'est en ces termes, par trop laconiques,
que le dahir du 20 décembre 1921 définit, dans son arti-
cle 1^{er}, la situation du contrôleur des engagements de
dépenses. Aucun texte n'a, par la suite, apporté les préci-
sions désirables.

Que le contrôleur ne puisse être chargé d'aucun service
où il lui faudrait engager ou liquider des dépenses, rien
n'est plus normal. La disposition n'est pas nouvelle :
elle est insérée notamment dans l'article 147 de la loi
du 13 juillet 1911¹. On a voulu éviter que le contrôleur
soit appelé à examiner, en cette qualité, des dépenses
qu'il pourrait faire comme administrateur chargé de la
gestion d'un service. Ce procédé d'auto-contrôle ne man-
querait pas de provoquer les réclamations des autres
chefs de service qui pourraient légitimement suspecter
l'impartialité du contrôleur. Des difficultés surgiraient

1. Le professeur Allix rappelle brièvement dans la 4^e édition (1921)
de son traité, que cette disposition a dû être introduite à la suite d'un scan-
dale au ministère des affaires étrangères. Cf. pp. 249 et 250.

inévitablement. Il faut les éviter à tout prix, le contrôleur devant être à l'abri de tout soupçon.

Mais, comme il se trouve forcément à la tête d'un service, son service de contrôle, il faut bien engager les dépenses de personnel et de matériel nécessaires au fonctionnement de celui-ci. La difficulté a été tournée : toutes les dépenses relatives au service du contrôle sont engagées et liquidées par la direction générale des finances qui, par conséquent, gère les crédits correspondants. Le contrôleur vise au passage les engagements et les ordonnances comme ceux des autres services.

Ce point acquis, on constate que le statut du contrôleur chérifien tient en quelques mots : « Il est nommé par arrêté viziriel ».

Le contrôleur a heureusement, en fait, une situation mieux définie, bien que d'une façon encore insuffisante. Lorsqu'on examine, en effet, les conditions de son recrutement, de sa nomination et de sa rétribution en les liant à certaines dispositions du dahir du 20 décembre 1921, on constate :

1° Que le contrôleur est indépendant des services dont il doit examiner les dépenses;

2° Qu'il est uni, au contraire, par des liens étroits à la direction générale des finances.

Section I

L'indépendance du contrôleur

L'indépendance du contrôleur apparaît :

1° Dans son mode de nomination;

2° dans son mode de rétribution.

I La nomination du contrôleur. — Le contrôleur des engagements de dépenses est nommé par arrêté viziriel, c'est-à-dire en fait par les autorités supérieures du Protectorat. Il ne dépend donc d'aucun service en raison de son mode de nomination, un tel arrêté viziriel correspondant à un décret. Il serait d'ailleurs surprenant que le contrôleur se trouvât, par rapport à un chef de service, dans un état de subordination. Chargé de les contrôler tous, c'est par cela même qu'il ne dépend d'aucun. Il n'en était pas ainsi dans la métropole avant la loi du 10 août 1922 et le décret du 15 septembre de la même année. Placé auprès d'un ministre, le contrôleur des dépenses engagées en pouvait facilement subir l'emprise, dans une mesure d'autant plus grande qu'il dépendait moins du ministre des finances.

Y aurait-il eu avantage à faire nommer le contrôleur du Protectorat par dahir comme les hauts fonctionnaires chérifiens? La question peut être discutée, car si son indépendance ne s'en fût pas trouvé accrue, s'il n'y eût gagné aucune garantie nouvelle — il n'est pas plus difficile de prendre un dahir qu'un arrêté viziriel — par contre, son prestige aurait pu en être augmenté¹.

Le contrôleur chérifien trouve une garantie plus forte assurément dans l'approbation qui doit être donnée à l'arrêté viziriel de nomination par les ministres des affaires étrangères et des finances. C'est un acte de tutelle qui semble devoir protéger le contrôleur, assuré que s'il n'a

1. La lettre du 15 juin 1921 adressée par le ministre des affaires étrangères au résident général indique que le contrôleur chérifien pourra être nommé par *dahir*. La question a-t-elle été posée et a-t-elle fait l'objet de discussions? Il ne nous a pas été donné d'en trouver trace dans les autres pièces de la correspondance échangée. Il s'agit, plus vraisemblablement, d'une erreur de plume, le mot dahir ayant été mis pour arrêté viziriel.

été nommé qu'avec l'assentiment de ces ministres, il ne pourrait, éventuellement, être privé de ses fonctions que dans les mêmes conditions.

Le ministre des finances avait demandé d'ailleurs, lors de l'examen qu'il fit du projet de dahir, que le contrôleur fût nommé, non par arrêté viziriel, comme le proposait l'administration du Protectorat, mais par un décret français contresigné des chefs des deux départements intéressés.

Le ministre des affaires étrangères avait fait observer en réponse que la réglementation du fonctionnement des finances marocaines offrait des garanties suffisantes. Son argument majeur était, qu'au surplus, la mesure envisagée constituerait un acte de véritable tutelle peu en conformité avec la formule traditionnelle des protectorats français de l'Afrique du Nord¹. Le ministre des finances se rallia à cette manière de voir.

La proposition de ce dernier s'explique pourtant très bien. Fort du précédent des contrôleurs financiers de l'Afrique Occidentale française, de l'Indo-Chine et de Madagascar, dont le statut nettement défini par les trois décrets du 22 mars 1907 en faisait ses dépendants directs, à la fois contrôleurs des finances et du gouverneur colonial, le ministre des finances aurait été sans doute très heureux d'instituer, sur des bases identiques, un contrôle financier au Maroc.

Cependant, l'argumentation du ministère des affaires étrangères n'était pas sans fondement. Pays de protectorat, Etat vassal, Etat protégé, mais Etat et non colonie, il est de toute logique que le Maroc ait son organisation

1. Cet argument est encore rappelé dans la lettre du 15 juin 1921.

propre. A l'exception des services de contrôle politique, placés sous la haute direction de la métropole par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères, tous les services administratifs du Protectorat sont chérifiens, régis par des textes chérifiens. Les services financiers appartenant à cette dernière catégorie, il convient donc de ne pas les soumettre à la tutelle de la métropole.

Telles sont les considérations qui ont dû prévaloir lors de la création du contrôle chérifien des engagements de dépenses. Le ministre des finances ne renonçait pas pour autant à ses prérogatives. Il n'avait accepté la procédure de nomination du contrôleur proposée par l'administration du Protectorat, en accord avec le ministère des affaires étrangères, qu'à la condition que la désignation ne pût intervenir qu'avec son assentiment. Le ministère des affaires étrangères n'avait soulevé aucune objection.

Or, il arriva que le premier contrôleur chérifien fut nommé sans que le ministère des finances en eût été avisé, si ce n'est après coup. La réplique dut être immédiate. On retrouve, en effet, une lettre adressée à ce sujet, le 27 février 1922, au président du conseil, ministre des affaires étrangères par le département des finances. Ce dernier, après avoir rappelé l'accord tacite intervenu entre les deux ministères, protestait avec énergie contre le procédé, sans d'ailleurs élever de critique quant au choix effectué : « Je crois seulement devoir faire observer
« que, suivant l'accord intervenu entre nos départements,
« la désignation du contrôleur des engagements de dépenses
« nécessitait mon adhésion préalable, alors que la nomi-
« nation ne m'a été communiquée qu'à titre d'informa-
« tion et une fois rendue définitive. J'ai tout lieu de croire

« qu'il s'agit là d'une simple inadvertance et que mon
« département sera, à l'avenir, appelé à donner son appro-
« bation préalable à la désignation des contrôleurs. J'at-
« tacherai du prix à recevoir des assurances sur ce
« point. »

Nous ignorons quelle fut la réponse donnée à cette lettre. Mais il est de fait qu'on tint compte de la protestation du ministre des finances et, lorsque le premier contrôleur quitta son poste pour occuper d'autres fonctions, son successeur ne fut nommé qu'après approbation, par ce département, du choix qu'on avait fait.

Ainsi, dire que le contrôleur des engagements de dépenses est simplement nommé par arrêté viziriel est insuffisant. Il faudrait ajouter « après approbation des ministres des affaires étrangères et des finances ». Complété de cette manière, le texte ferait mieux apparaître l'indépendance du contrôleur et la garantie qu'il retire de son mode de nomination.

Là s'arrête, par le silence du texte, le statut du contrôleur. Rien ne précise quel est son rang dans la hiérarchie administrative, quelles sont ses prérogatives de chef de service, les conditions de son avancement, les peines dont il est passible, l'autorité compétente pour les appliquer, son traitement.

Ce laconisme excessif peut cependant être expliqué, à notre avis, dans une certaine mesure, par l'absence d'une réglementation précise de la situation des contrôleurs des dépenses engagées en France, à la même époque. La question de la réforme du système métropolitain de contrôle ne faisait pas encore l'objet de discussions suivies lors des échanges de vues entre le gouvernement du Protectorat et les départements intéressés qui devaient

aboutir à l'adoption du texte du dahir du 20 décembre 1921. A ce moment, les contrôles des dépenses engagées vivaient toujours sous le régime de la loi de 1911. Les contrôleurs n'appartenaient pas forcément au personnel des administrations placées sous l'autorité du ministre des finances et ne jouissaient pas d'un statut défini. La métropole n'avait donc pas trouvé chez elle de règles dont elle pût faire application au Maroc. Elle n'avait pas voulu, d'autre part, s'inspirer du système colonial puisque la suggestion du ministère des finances qui proposait un mode de nomination du contrôleur imité de ce système, avait été repoussée par le ministère des affaires étrangères.

On peut mieux s'expliquer, par ces considérations, l'absence de statut du contrôleur chérifien.

II. Le traitement du contrôleur. — Pour lui assurer l'indépendance qu'exige la nature même de ses fonctions, il convient d'accorder au contrôleur un traitement fixe dont le montant corresponde à l'importance de son poste. C'est la solution qui a été adoptée en France. Des décrets, dont le premier date du 12 septembre 1922, ont établi des échelles de traitement en fonction de la nature des postes occupés et sans qu'il soit tenu compte du grade des contrôleurs dans leur administration d'origine ou de leur ancienneté.

Au Maroc, la question s'est posée particulièrement lors de la nomination du deuxième contrôleur, le 1^{er} janvier 1925. Les textes français constituaient d'utiles précédents dont il était facile de s'inspirer et le système suivant fut admis.

Le contrôle des engagements de dépenses est assimilé, au point de vue du traitement, aux sous-directeurs

de l'administration centrale chérifienne. Au jour de sa nomination, il perçoit un traitement égal à celui des sous-directeurs de troisième classe. Ce traitement doit s'élever automatiquement, au bout du laps de temps correspondant à l'ancienneté normalement requise pour qu'un agent de ce grade soit nommé à la classe supérieure. Ce système excellent a été consacré par les arrêtés vizirielles du 15 mars 1928 et du 4 novembre 1930 notamment.

En définitive, le contrôleur des engagements de dépenses peut exercer ses fonctions en toute indépendance d'esprit, son mode de nomination le rend libre de toute attache avec les services, son mode de rétribution l'affranchit du pouvoir central.

Section II

La situation du contrôleur à l'égard du directeur général des finances et du pouvoir central

La situation du contrôleur, à l'égard du directeur général des finances, est assurément très différente de ce qu'elle est par rapport aux autres ordonnateurs. On ne saurait affirmer pour autant qu'elle soit nettement définie. L'insuffisance du texte organique permet aux deux thèses suivantes de s'affronter :

1^o Diverses dispositions, incorporées dans le dahir du 20 décembre 1921 et sur lesquelles nous aurons à revenir, astreignent le contrôleur à faire au directeur général des finances la transmission des affaires litigieuses nées des engagements. Les observations faites sur les ordonnances doivent également lui être communiquées. Enfin,

le contrôleur doit, dans une note trimestrielle, indiquer au directeur général des finances les conditions de fonctionnement de son service et ses rapports avec les ordonnateurs.

Ces transmissions et, plus encore, ces notes, n'ont pas seulement le caractère d'informations utiles pour le chef des services financiers du Protectorat. Elles constituent également un compte rendu de l'activité déployée par le contrôleur. A ce titre, elles marquent nettement la subordination du contrôleur au directeur général des finances. En effet, à qui doit-on rendre compte, sinon à un supérieur?

A l'appui de cette thèse, on peut encore donner un autre argument de fait. Les deux contrôleurs des engagements de dépenses successivement en fonctions jusqu'à ce jour ont été recrutés parmi le personnel de l'administration centrale de la direction générale des finances et, bien entendu, sur la proposition du chef de cette administration, seul qualifié pour apprécier leur aptitude à l'emploi de contrôleur. L'un et l'autre étaient chefs de bureau hors classe au service du budget lors de leur nomination dans leur nouvel emploi. Redevables de leur poste au directeur général, placés auparavant sous son autorité, ils n'ont pas cessé de se considérer comme ses subordonnés dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle. Pour eux, par conséquent, leur nomination est avant tout l'œuvre du directeur général des finances.

2° On peut répondre à cette argumentation que si le contrôleur est nommé, en fait, sur la proposition du directeur général des finances, la désignation n'est pas l'œuvre, en droit, de ce dernier comme la nomination du contrôleur des dépenses engagées est celle du ministre

des finances en France. Or, un agent dépend normalement de l'autorité qui l'a nommé, c'est-à-dire, en l'espèce, du résident général puisque le contrôleur chérifien est nommé par arrêté viziriel. Cet argument l'a emporté. Il est admis que le contrôleur des engagements de dépenses dépend uniquement du résident¹.

Il n'en résulte pas pour autant que la situation du contrôleur soit renforcée. Bien au contraire, étant chargé d'arbitrer les conflits qui s'élèvent entre le contrôleur et les services, le résident, dans un haut esprit d'impartialité, se refuse à donner des ordres ou des instructions au contrôleur. C'est pour ce dernier une garantie d'indépendance, mais aussi la cause d'un isolement complet et d'une évidente faiblesse.

Là réside l'une des grosses imperfections du système établi par le dahir du 20 décembre 1921. Un contrôle vaut surtout par l'autorité et la force données à celui qui l'effectue. Les avis, les observations des contrôleurs des dépenses engagées sont mieux écoutés depuis la réforme française de 1922. Auparavant, faute d'un appui suffisant, d'un statut précis, ils ne pouvaient exercer qu'un contrôle incomplet parce qu'il était trop souvent inopérant, les ordonnateurs ne tenant pas un compte suffisant des indications qu'ils leur fournissaient. Il semble bien, malheureusement, que le Maroc en soit encore à ce stade.

1. C'était bien l'intention du ministre des affaires étrangères qui écrivait dans sa lettre déjà citée du 15 juillet 1921 : « Ce fonctionnaire (le contrôleur) « aurait ainsi une plus grande indépendance vis-à-vis de ses collègues tout « en demeurant sous la dépendance directe de votre Résidence générale. » On ne voit pas très bien à quels « collègues » il est fait allusion puisqu'il n'a jamais été question à l'origine de créer plusieurs emplois de contrôleurs. Par contre, le désir du département des affaires étrangères de placer le contrôleur des engagements de dépenses sous l'autorité du résident général est affirmé nettement.

On ne peut donc que déplorer la timidité du texte dans lequel on n'a pu insérer une disposition expresse plaçant franchement le contrôleur des engagements de dépenses sous l'autorité du directeur général des finances. La création d'un contrôle indépendant, la décentralisation simultanée de l'ordonnancement, auparavant aux seules mains du chef des administrations financières, ont enlevé à ce dernier la prééminence absolue qu'il avait sur les directeurs des services. Seuls, certains d'entre eux ont pu, à l'époque, se féliciter de voir leur susceptibilité ménagée au prix de mesures si regrettables, à ce dernier point de vue.

CHAPITRE IV

ORGANISATION DU SERVICE DU CONTROLE

La loi du 10 août 1922 précise, dans son article premier, que l'organisation de chaque contrôle des dépenses engagées est fixée par le ministre des finances après accord avec les ministres intéressés, tant en ce qui concerne la répartition et la désignation du personnel d'exécution que les locaux et le matériel de bureau. Cette disposition consacre, même dans les points de détail, l'autorité du ministre des finances sur les contrôles des dépenses engagées. On peut aussi concevoir qu'elle a pour objet de permettre leur organisation rationnelle, susceptible de rendre leur fonctionnement aussi efficace que possible.

Au Maroc, l'organisation du contrôle des engagements de dépenses est un pur fait, qu'ignore le dahir du 20 décembre 1921, encore plus muet à cet égard que pour le statut du contrôleur, puisqu'il indique simplement : « Il est créé un contrôle des engagements de dépenses au Maroc » (art. 1^{er}).

L'organisation du contrôle chérifien ne laisse pas pour autant d'être satisfaisante. Elle lui permet, à tout le moins, d'effectuer ses vérifications avec toute l'efficacité que l'on peut attendre du fonctionnement de l'organisme créé par le dahir de 1921.

Les bases de l'organisation des contrôles métropolitains seront rappelées dans une première section. L'organisation du contrôle chérifien fera l'objet de la deuxième section; la troisième section constituera un tableau rapide de son activité depuis sa création jusqu'à 1931.

Section I

L'organisation des contrôles des dépenses engagées.

On aurait pu supposer qu'après le vote de la loi de 1922, tout serait mis en œuvre pour assurer très rapidement la parfaite efficacité du contrôle des dépenses et que chaque contrôle serait doté d'un personnel en rapport avec l'importance de la tâche confiée aux contrôleurs. L'ampleur de celle-ci est essentiellement variable puisque la répartition des contrôles est laissée à la discrétion du ministre des finances, un même contrôleur pouvant être chargé du contrôle de plusieurs ministères.

Or, si l'on en croit Touzery, les contrôleurs des dépenses engagées n'auraient, pour les seconder, qu'un personnel extrêmement réduit : « quelque chose a-t-il été fait pour
« améliorer l'organisation du contrôle des dépenses enga-
« gées et répondre ainsi en quelque mesure au vœu du Par-
« lement ?

« Les renseignements que nous avons pu recueillir dans
« plusieurs ministères nous permettent de répondre négati-
« vement.

« Tel contrôleur, chargé d'un gros ministère, d'un sous-
« secrétariat d'Etat, d'une importante administration
« ayant même rang, et d'un office, n'a pour le seconder

« qu'un collaborateur qu'il s'est attribué officieusement
« et deux agents d'exécution¹. »

Le même auteur donne encore nombre d'exemples identiques. Il est fort possible que ses constatations aient conservé toute leur valeur, au travers des incessants remaniements ministériels². Le danger d'une compétence trop vaste des contrôleurs, M. Béranger, rapporteur général de la commission des finances du Sénat au moment de la discussion de la loi du 10 août, l'a relevé en ces termes : « Il
« est impossible à un agent trop chargé, obligé de se borner
« à un examen superficiel des propositions qui lui sont
« soumises et des documents extrêmement nombreux qui
« lui sont communiqués, d'exercer une action vraiment
« utile ». Cette remarque a une portée trop générale pour ne pas être rapportée ici. La question se pose maintenant de savoir quelles ont été les bases de l'organisation du contrôle chérifien.

1. Touzery, *op. cit.*, p. 60.

2. La situation que signalait Gervais en 1906 n'avait donc pas changé quand Touzery écrivait en 1924 *La réglementation du contrôle des dépenses engagées*. Gervais disait déjà : « C'est ainsi que l'inspecteur des finances « chargé du contrôle des engagements au ministère de l'Agriculture, ce qui « suffirait grandement à l'occuper, doit s'occuper également de la Justice, « de l'imprimerie nationale, de la Légion d'honneur » (p. 50). Au surplus, la compétence des contrôleurs des dépenses engagées, même limitée à un seul département ministériel, reste encore fort étendue. La cause en est, pour partie, dans l'article 8 de la loi de 1922, soumettant au contrôle les établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière. De Moulezin, *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse, Paris, 1923, montre les conséquences qui résultent de cette disposition de l'article 8 qui trouvait son précédent dans l'article 40 de la loi des finances du 30 avril 1921 : « Conformément à cet article, différents décrets avaient été rendus, ainsi celui « du 28 novembre qui confiait au contrôleur du ministère du Commerce « et de l'Industrie le contrôle de l'engagement des dépenses de l'office national du commerce extérieur, de l'office national de la propriété industrielle » (p. 58). Cependant, un inspecteur des finances, en tournée au Maroc au mois d'avril 1932, nous indiquait que les contrôleurs pouvaient réellement — c'est là le point essentiel — examiner personnellement, avec l'attention requise, tous les projets soumis à leur visa. Toutefois, quelques mois auparavant, un même contrôleur était encore chargé du contrôle des ministères des postes et du commerce....

*Section II***L'organisation du contrôle chérifien.**

A l'origine, le contrôle chérifien a souffert du même mal que les contrôles métropolitains. En 1922, c'est-à-dire au moment où il commençait à fonctionner, il ne comprenait, outre le contrôleur, qu'un rédacteur et trois agents d'exécution¹. Ce personnel ne s'accrût qu'assez lentement au cours des premières années suivantes et ce n'est guère que depuis 1928 et 1929 qu'il comprend un nombre d'agents suffisant. Dans l'organisation actuelle, le personnel est formé du contrôleur, d'un inspecteur principal de comptabilité ayant rang de chef de bureau, d'un sous-chef de bureau et d'un rédacteur principal. Le cadre principal est composé de trois contrôleurs de comptabilité. Quatorze agents du cadre secondaire, commis principaux, commis et auxiliaires assurent le travail d'exécution.

C'est une organisation satisfaisante. La répartition du travail entre les divers agents permet un examen approfondi des engagements, un rapprochement suffisant de ceux-ci avec les ordonnances, un contrôle convenable des dépenses inférieures à 6.000 francs, une tenue correcte de la comptabilité.

Quatre sections assurent le fonctionnement du service :

1^o Une section du personnel, composée d'un contrôleur de comptabilité et de quatre commis, reçoit toutes les propositions d'engagement relatives au personnel des admi-

1. Rapport du contrôleur des engagements de dépenses du 30 janvier 1923.

nistrations chérifiennes et aux dépenses des régions faites sur les crédits délégués¹;

2° Une section formée par un contrôleur de comptabilité et deux commis s'occupe spécialement des engagements de dépenses proposés par la direction générale des travaux publics et les services connexes, en raison de l'importance des crédits alloués à cette direction et des dépenses effectuées par elle. La même section s'occupe également de toutes les dépenses de matériel imputées sur les deuxième et troisième parties du budget général;

3° Une section dirigée par un sous-chef de bureau, aidé d'un contrôleur de comptabilité et de deux commis, veille à la tenue de la comptabilité et examine les engagements n'appartenant pas aux catégories pour lesquelles les deux premières sections ont reçu compétence;

4° Une section de l'ordonnancement, ayant à sa tête un rédacteur principal visant les ordonnances par délégation du contrôleur, comprend encore cinq commis, deux de ces derniers examinent particulièrement les situations mensuelles des dépenses engagées pour des sommes inférieures à 6.000 fr.

Le contrôleur a la haute direction sur le service et vise, après les avoir examinés personnellement, tous les engagements de dépenses. L'inspecteur de comptabilité l'assiste dans sa tâche et le remplace pendant ses congés réguliers ou de maladie, en vertu de la délégation permanente de signature qui lui a été accordée.

1. Depuis la création des premiers contrôles régionaux, ces dernières dépenses tendent évidemment de plus en plus à échapper au contrôle central.

Section III

L'activité du service chérifien de contrôle.

Sans être parfaite, cette organisation permet d'effectuer un contrôle convenable des engagements et des ordonnancements. L'importance apparente du personnel attaché au service correspond simplement au nombre considérable des pièces transmises chaque année par les ordonnateurs. Le contrôleur indiquait déjà, dans son rapport du 30 janvier 1923 par lequel il rendait compte des conditions de fonctionnement de son service pour les douze mois précédents, qu'il n'avait pas été saisi de moins de 3.624 propositions d'engagements soumises obligatoirement à son visa et que le nombre des ordonnances de paiement et de délégation atteignait le total considérable de 130.226 pour les différents services ordonnateurs. En 1923, 3.338 engagements et 147.189 ordonnances ont été visés.

Pour les exercices 1925 à 1930-31, les chiffres sont les suivants :

Années	Nombre d'ordonnances	Nombre d'engagements	
		ordonnateurs principaux	ordonnateurs secondaires
1925	183.959	5.980	119
1926	200.414	8.454	446
1927	190.894	9.425	564
1928	226.417	10.375	490
1929	235.798 ¹	12.230	626
1930-31	330.876 ²	20.325 (2)	

1. Chiffres arrêtés au 25 mars 1930, c'est-à-dire avant la fin de la période complémentaire.

2. L'exercice 1930-1931 a duré quinze mois; le nombre des engagements figurant au tableau représente le total des engagements soumis tant par les ordonnateurs principaux que par les ordonnateurs secondaires.

Ce sont les derniers chiffres que l'on puisse indiquer. A partir du 1^{er} avril 1931, le contrôle régional de Marrakech est entré en fonctionnement et il en est résulté une certaine diminution du nombre des visas donnés par le contrôle central au cours de l'exercice 1931-1932.

L'accroissement du nombre des engagements et des ordonnances, de 1922 à 1929, est en fonction directe de l'importance accrue d'année en année du budget. Les dépenses des exercices correspondants sont en effet les suivantes :

Exercices	Montant des dépenses (budget ordinaire)
1922	327.325.990
1923	354.808.627
1924	379.684.358
1925	446.082.829
1926	510.662.997
1927	599.893.423
1928	680.452.869
1929	747.748.739

Examinant un nombre aussi considérable d'affaires, dont beaucoup sont assez complexes, le contrôleur est fatalement amené à relever bon nombre d'irrégularités. Au cours de l'exercice 1931-1932, il a encore dû présenter de 4 à 5.000 observations portant sur les engagements et la tenue de la comptabilité et 3.500 environ sur les ordonnances.

Il est assurément difficile de concilier la bonne exécution de cette énorme tâche avec les prescriptions impératives des articles 7 et 8 du dahir du 20 décembre 1921 aux termes desquels le contrôleur doit viser les engagements ou présenter ses observations dans les vingt-quatre heures et viser les ordonnances dans le même délai.

Que le contrôleur soit astreint à apposer son visa sur les ordonnances dans le délai le plus bref, rien n'est plus naturel. Dès qu'elles sont ordonnancées, les dépenses doivent être rendues payables le plus rapidement possible entre les mains des créanciers. D'ailleurs, la règle des vingt-quatre heures est sensiblement observée en ce qui concerne les ordonnances et les bordereaux. Ces documents sont renvoyés, en effet, aux services intéressés le lendemain ou, au plus tard, le surlendemain de leur arrivée.

Il en va différemment à l'égard des engagements. Ceux-ci exigent un examen plus approfondi. Le contrôleur peut être amené à faire des recherches dont le résultat n'est pas toujours acquis le jour même. Il en résulte que la règle des vingt-quatre heures est, en fait, souvent inapplicable au visa des engagements. Il eut mieux valu décider que le contrôleur disposerait d'un délai plus long pour faire connaître sa réponse à l'issue de l'examen effectué par lui.

Au surplus, la durée du délai ne ferait que correspondre à l'importance de l'examen effectué et ne présenterait pas de gros inconvénients ni pour le créancier, ni pour l'administration. La trésorerie dispose, d'ailleurs, d'un laps de temps supérieur pour viser les ordonnances. L'article 31 du dahir du 9 juin 1917 lui accorde 48 heures, s'il s'agit de dépenses de personnel; huit jours, s'il s'agit de dépenses de matériel. Or, si le Trésor a la charge de réunir les fonds pour assurer le paiement des titres, il se livre par contre à un examen plus réduit que celui qu'effectue le contrôle sur les engagements. Il y a là un argument qui militerait en faveur de l'augmentation du délai imparti au contrôle pour le visa de ces derniers.

CHAPITRE V

LES ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLEUR DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES

Les attributions du contrôleur chérifien des engagements de dépenses peuvent être classées sous les mêmes chefs que celles des contrôleurs métropolitains des dépenses engagées :

1^o Il exerce une première attribution d'examen, de contrôle sur les dépenses, par le moyen du visa. A ce titre il vise :

- a) les engagements de dépenses supérieurs à 6.000 frs;
- b) toutes les ordonnances de paiement et de délégation.

2^o Il tient la comptabilité des dépenses engagées et ordonnancées et, en particulier, la comptabilité des dépenses inférieures à 6.000 francs.

3^o Informateur du directeur général des finances, il est tenu de le renseigner périodiquement sur les conditions de fonctionnement de son service et, en outre, de porter à sa connaissance toutes les questions litigieuses.

Une section spéciale sera réservée à l'examen de chacune de ces questions : visa des engagements, visa des ordonnances, renseignements fournis au directeur général des finances.

La tenue de la comptabilité fera l'objet d'un chapitre distinct.

*Section I***Le visa des engagements**

L'article 6 du dahir du 20 décembre 1921 indique que « toute décision, toute convention comportant, soit directement, soit indirectement, un engagement de dépenses « supérieur à 6.000 francs, doit être soumise au visa du « contrôleur ».

La règle présente un caractère remarquable : les décisions ou conventions ne sont soumises au visa du contrôleur que si elles dépassent 6.000 francs. Quelle explication en donner ?

Il convient, d'autre part, de préciser quelle est la portée des mots « soit directement, soit indirectement », en définissant la nature des engagements qui, bien qu'inférieurs en apparence à la limite de 6.000 francs, sont cependant soumis au visa.

Un autre point doit être examiné. Pour être efficace, le contrôle doit s'exercer sur des propositions d'engagement, autrement dit, le visa doit être préalable.

Enfin, une dernière question se pose : à quelles conditions les engagements peuvent-ils être acceptés par le contrôleur et visés par lui ?

On en arrive ainsi à examiner les différents caractères que présente le contrôle des engagements :

I. Il s'applique, en premier lieu, aux seuls engagements supérieurs à 6.000 francs ;

II. Les dépenses permanentes y sont soumises ;

III. Il est préalable ;

IV. La vérification porte sur différents points.

I. Le contrôle s'exerce sur les engagements supérieurs à 6.000 francs. — Cette règle résulte de l'article 6 du dahir du 20 décembre 1921. « Toute décision, toute convention » dit le texte. Il faut entendre par ces mots :

a) Les actes unilatéraux de l'autorité administrative ayant pour effet d'engager une dépense supérieure à 6.000 francs. Rentrent dans cette catégorie, par exemple, les décisions accordant des subventions qui dépassent cette limite.

b) Les marchés passés avec des particuliers ou d'autres services administratifs, en vue d'exécuter certains travaux ou de livrer des fournitures; ces marchés constituent essentiellement les conventions dont parle le texte. Elles sont soumises au visa lorsqu'elles portent sur des sommes supérieures à 6.000 francs¹.

Il faut chercher ici l'explication du chiffre indiqué dans l'article 6. La limite était d'ailleurs de 5.000 francs dans le dahir primitif, c'est un dahir du 26 mai 1928 qui l'a portée à son montant actuel.

L'article 24 du dahir sur la comptabilité publique prévoit, en effet, qu'il peut être suppléé aux marchés écrits par des achats sur simple facture pour les objets qui doivent être livrés immédiatement, quand la valeur de chacun d'eux n'excède pas 6.000 francs. De même, les travaux et transports dont la valeur présumée n'excède pas 6.000 francs peuvent être exécutés sur simples mémoires. Là encore, le chiffre primitif était de 5.000 francs et c'est un dahir du 26 mai 1928 également qui l'a amené à son montant actuel.

1. La limite est portée à 15.000 francs pour les marchés de travaux spéciaux à la direction générale des travaux publics (art. 17 du dahir du 20 décembre 1921).

Par conséquent, les dépenses dont l'importance justifie la passation d'un marché sont celles-là mêmes que le dahir du 20 décembre 1921 oblige à soumettre au visa du contrôleur. Pour les autres, dont le montant est inférieur et qui peuvent résulter de simples commandes verbales, il n'a pas semblé utile d'astreindre les services à cette formalité.

En réalité, on a voulu éviter au contrôleur le surcroît de travail considérable que lui aurait imposé le visa de dépenses d'importance réduite, mais dont le nombre reste toujours très grand.

C'est sans doute pour des considérations semblables que le système belge des engagements de dépenses, introduit par la loi du 20 juillet 1921, modifiée par une loi du 10 juin 1922, dispense du visa préalable des agents comptables des engagements, les contrats et marchés dont le montant ne dépasse pas 1.000 francs. On retrouve une disposition en tout point comparable dans l'organisation italienne du contrôle des dépenses. La loi sur la Cour des comptes de 1862 prévoyait déjà que les décrets et actes autorisant des dépenses inférieures à 2.000 livres ne seraient pas soumis à l'enregistrement préventif. Le taux des dépenses échappant à cette formalité a été singulièrement accru puisqu'aux termes du nouvel article 19 de la loi de 1923 « sont présentés pour visa à la Cour des « comptes, qui les transcrit dans ses registres, tous les « décrets, portant approbation de contrats relatifs à une « somme supérieure à 20.000 livres, et ceux portant auto- « risation de dépenses pour une somme supérieure à « 10.000 livres, lorsque l'autorisation n'est pas donnée au « moment de l'émission de l'ordonnance¹ ».

1. Cf. l'article de M. Jèze « Le contrôle de l'engagement des dépenses en Belgique », *R. Sc. L. F.*, 1921, p. 553 et suivantes et Stéphan Chicos, *Le*

Ces dispositions se justifient par la volonté des législateurs de rendre plus rapide l'examen des dépenses. Il en est de même au Maroc où le contrôleur a l'énorme tâche de surveiller à lui seul les dépenses de tous les services du Protectorat. Les garanties de contrôle n'en sont pas diminuées autant qu'on pourrait le supposer puisque toutes les ordonnances, sans exception, sont soumises au visa du contrôleur chérifien et, par conséquent, à son examen. Le seul effet de cette disposition est donc de permettre un contrôle beaucoup plus rapide, sans que son efficacité s'en trouve sérieusement altérée.

Cette limite de 6.000 francs est d'ailleurs réduite en fait puisqu'elle doit comprendre tant le marché primitif que les avenants et toutes les autres augmentations ultérieures¹.

Bien que le texte de l'article 6 soit très clair, un point peut cependant donner lieu à difficulté. En dehors des décisions ou des conventions pour lesquelles le visa est obligatoire, si leur montant dépasse 6.000 francs, n'y a-t-il pas des engagements supérieurs à cette somme et qui ne résultent légalement ni de décisions, ni de conventions ? Et, dans l'affirmative, doit-on soumettre de tels engage-

contrôle de l'engagement des dépenses publiques, Sirey, 1929, p. 38, 45 et 46.

Il y a tout lieu de supposer que le législateur chérifien s'est inspiré de la règle en usage depuis fort longtemps au ministère de la guerre : les dépenses inférieures à 5.000 francs n'y sont pas soumises au visa. Gervais le remarquait déjà dans son ouvrage, p. 54. Perrot, dans sa thèse sur *Le contrôle des dépenses engagées* éditée en 1926, c'est-à-dire postérieurement à l'élaboration du dahir, n'en parle pas. Mais, en scrutant son ouvrage, on constate dans le tableau « Modèle du compte A du registre des dépenses » employé au ministère de la guerre, inséré entre les pages 72 et 73, la présence des deux colonnes suivantes :

1° « Dépenses de 5.000 francs et au-dessous engagées *sans le visa du contrôleur des dépenses* » ;

2° « Dépenses supérieures à 5.000 francs engagées *après le visa du contrôleur des dépenses* ».

C'est dire que la règle existait lors de la préparation du dahir de 1921 où elle a été simplement transposée.

1. Circulaire du 26 novembre 1921.

ments au visa du contrôleur? Nous ne voulons pas parler des commandes que peuvent faire les services au delà de 6.000 francs en enfreignant les dispositions de l'article 23 du dahir sur la comptabilité publique. Il est évident que si une convention n'a pas été passée, c'est que le service n'a pas agi régulièrement. Nous n'entendons pas davantage faire allusion aux engagements, tels que ceux dont le montant représente les sommes dues aux agents à l'occasion des déplacements qu'il leur est prescrit d'effectuer ou des missions qui leur sont confiées. Là encore, il n'y a aucune difficulté car les indemnités ne sont dues qu'en raison de la décision qui a prescrit le déplacement ou la mission et cette décision doit nécessairement être soumise au visa du contrôleur lorsque l'ensemble des dépenses qu'elle comporte dépasse 6.000 francs.

Mais, en dehors de ces hypothèses, il peut arriver, et il arrive en fait, que des engagements dépassant de beaucoup 6.000 francs n'aient donné lieu ni à décision, ni à convention, parce qu'il n'y avait aucune raison soit de prendre l'une, soit de passer l'autre.

Il en est ainsi, par exemple, des remises allouées aux chefs indigènes, caïds et cheikhs, proportionnellement au rendement de l'impôt. Les états de remises, établis par le service des perceptions, sont joints aux ordonnances de paiement.

Est-il nécessaire de soumettre ces états au visa préalable? On peut soutenir que les remises sont accordées en vertu des dispositions réglementaires sur lesquelles le contrôleur chérifien n'a pas à donner son avis. Elles sont dues par le fait même du recouvrement de l'impôt, sans qu'il soit besoin de prendre de décision spéciale dans chaque cas. Dans cette hypothèse, par conséquent, le

contrôleur n'est pas tenu, légalement, de donner son visa. De plus, il est dans l'impossibilité de vérifier l'exactitude des sommes allouées et, particulièrement, de la base des décomptes. Tout ce qu'il peut faire, c'est vérifier l'exactitude matérielle des calculs en partant des chiffres fournis par le service chargé du recouvrement. Or, la trésorerie effectue cette vérification purement matérielle. Il ne reste donc plus au contrôle qu'à s'assurer de l'exactitude de l'imputation et de la disponibilité des crédits, toutes choses qu'il lui est possible d'effectuer lors du passage des ordonnances. En pratique, d'ailleurs, la vérification du contrôle ne porte que sur ces deux points. On en arriverait alors à cette conclusion que les engagements tels que les précédents ne doivent pas être soumis au visa préalable, ce dernier n'étant pas prévu expressément par les textes et n'offrant guère d'utilité. Par suite, on serait amené à dispenser également du visa préalable, les états dont le total ne dépasse 6.000 francs qu'autant qu'ils sont la somme de dépenses occasionnelles inférieures à ce chiffre.

Cette voie nous semble bien dangereuse : des dépenses de nature diverse, très nombreuses, d'un montant considérable souvent, ne seraient connues du contrôle qu'au moment de l'ordonnancement. Les services ne verraient sans doute, dans l'interprétation libérale du dahir du 20 décembre 1921, qu'un moyen d'éluder facilement des formalités qu'ils estiment gênantes. Des dépassements seraient difficilement évités.

C'est donc à juste raison que le contrôleur veille soigneusement à ce que toute dépense égale ou supérieure à 6.000 francs soit engagée préalablement, quelle que soit son origine.

II. Le contrôle des dépenses permanentes. — Les dépenses permanentes, lorsqu'elles naissent au cours d'un exercice, sont également soumises au visa préalable du contrôle. C'est la conséquence qui découle de la rédaction de l'article 6 : « comportant, soit directement, soit indirectement » un engagement supérieur à 6.000 francs. Les dépenses permanentes, si faible que soit leur montant annuel, arrivent toujours à dépasser la somme de 6.000 francs, puisque, par définition, elles sont supposées se renouveler indéfiniment d'année en année. Le contrôleur, enfin, connaît des autres dépenses permanentes, nées antérieurement, en vertu de l'article 10 :

« Le contrôleur inscrit dans sa comptabilité... :

« 1^o Dès le début de chaque année, les dépenses permanentes et les dépenses sur plusieurs années engagées
« avant l'exercice ».

III. Caractère préalable du visa. — Dire que le visa est préalable correspond à exprimer :

a) Qu'il doit porter sur des actes, c'est-à-dire des décisions ou des conventions, qui, en la forme, sont des projets;

b) Qu'il doit être donné avant tout commencement d'exécution du service. C'est le corollaire indispensable de la règle précédente.

a) L'article 7 du dahir organique sur le contrôle ne vise apparemment que la forme des actes lorsqu'il dit : « Les projets de décisions ou conventions doivent être adressés au contrôle... » Il faut entendre par « projets » les décisions ni signées ni datées et les conventions non encore approuvées par le résident général ou le fonctionnaire délégué par lui à cet effet. Pour permettre au contrôleur de s'assurer faci-

lement de l'observation de cette règle, il a été prescrit aux services, par circulaire, de ne lui transmettre aux fins de visa que les originaux des pièces et jamais les copies¹.

La règle s'explique par les considérations suivantes, qui ne sont, d'ailleurs, pas moins vraies en France :

En premier lieu, le chef du service auteur de l'acte et le résident général (en fait, le secrétaire général du Protectorat ou le directeur général des travaux publics à qui il a délégué son pouvoir d'approbation) qui doit, dans certains cas, l'approuver, ont plus de garantie du fait du visa déjà donné par le contrôleur. Ils savent que l'engagement a été l'objet d'un examen approfondi, qu'il n'aurait pas été visé s'il n'avait présenté toutes les apparences de la plus rigoureuse régularité. Il leur est plus facile, par conséquent, de le signer ou de l'approuver, à leur tour.

En même temps, l'amour-propre de l'ordonnateur est sauvegardé. Le refus de visa du contrôleur ne l'oblige pas à revenir sur une décision prise. La règle est, à cet égard, fort sage, puisqu'une source de conflits entre les services ordonnateurs et le contrôle est presque complètement écartée.

Inversement, le contrôleur est beaucoup moins gêné pour refuser de viser un simple projet qu'un acte approuvé par l'autorité supérieure. Il pourrait éprouver certains scrupules compréhensibles à ne pas revêtir de son visa une décision ou convention déjà signée et, éventuellement, approuvée avant qu'il en soit saisi. Il perdrait ainsi sa pleine liberté d'appréciation.

Toutes ces considérations ne sont ni vaines, ni théoriques et l'expérience démontre qu'en fait l'inobservation de la règle peut mener à des conflits.

1. Circulaire du 30 décembre 1925.

b) Bien que le texte ne l'indique pas expressément, il est hors de doute que le visa doit être donné antérieurement à tout commencement d'exécution du service. Sinon, la règle n'aurait ni valeur réelle, ni raison d'être.

Si le contrôleur pouvait être saisi normalement d'engagements relatifs à des services exécutés en tout ou en partie, son examen perdrait toute signification. En particulier, les crédits pourraient être déjà dépassés, les actes pris dans des conditions irrégulières; le contrôleur, mis en présence de faits accomplis, serait impuissant à y remédier et ses observations demeureraient sans portée, son refus de visa n'empêchant point la naissance de l'engagement et l'exigibilité de la créance.

IV. L'examen des propositions d'engagement. — L'article 12 du dahir du 20 décembre 1921 énumère les divers points sur lesquels l'examen du contrôleur doit porter. Cet article est ainsi conçu: « Le contrôleur examine les
« engagements de dépenses au point de vue de la confor-
« mité de la dépense avec le programme, de la disponibi-
« lité du crédit, de l'exactitude de l'évaluation, de la réper-
« cussion éventuelle de l'engagement sur l'emploi total du
« crédit ou sur les exercices ultérieurs, de l'application des
« lois et règlements ».

L'examen porte donc sur les cinq points suivants :

- A) Exactitude de l'imputation;
- B) Disponibilité du crédit;
- C) Exactitude de l'évaluation;
- D) Répercussion de l'engagement;
- E) Application des lois et règlements.

Avant d'examiner chacun d'eux en détail, il importe

d'indiquer comment les engagements sont portés à la connaissance du contrôleur.

Aux termes de l'article 7 du dahir sur le contrôle des engagements de dépenses, les projets de décisions ou de conventions soumis au visa doivent lui être adressés sous fiches. Celles-ci indiquent le libellé complet de la rubrique budgétaire, le numéro de la prévision correspondant dans le programme de dépenses, le montant de l'engagement, les crédits ouverts, et, le cas échéant, les crédits déjà engagés et les crédits restant disponibles. Enfin, au cas où l'engagement proposé intéresse plusieurs exercices, la fiche doit indiquer aussi exactement que possible la part imputable à chacun d'eux. Un rapport succinct précise la nature de l'engagement. Les pièces à viser sont placées à l'intérieur de la fiche, établie sur un modèle uniforme pour tous les services.

Pour mieux permettre au contrôleur d'examiner les propositions en toute connaissance de cause, le même article lui donne le droit de recevoir communication du dossier complet relatif à chaque affaire. C'est, à notre avis, un droit absolu et les services ne peuvent refuser de donner satisfaction au contrôleur à cet égard. Les termes de l'article 7 sont d'ailleurs formels : « Le contrôleur peut *toujours* se faire communiquer le dossier de l'affaire ». *A fortiori*, le contrôleur peut évidemment demander qu'on lui fournisse les explications de nature à faciliter son examen.

La fiche n'a pas seulement pour objet de porter les engagements à la connaissance du contrôleur. C'est aussi sur la fiche que sont rédigées les observations qu'il peut être amené à formuler et les réponses des services. C'est encore par elle qu'il est informé des décisions définitives prises sur les projets soumis à son visa et notamment de leur approba-

tion et qu'il peut, par conséquent, inscrire dans sa comptabilité le montant des dépenses engagées (art. 10, 2^o). Les fiches lui sont en effet obligatoirement renvoyées par les services.

En somme, toutes ces règles très simples se rapprochent sensiblement de celles qui sont employées dans les contrôles métropolitains. Tout au plus peut-on remarquer que le contrôleur chérifien n'est pas tenu de viser les fiches, alors que les contrôleurs des dépenses engagées doivent au contraire apposer leur visa tant sur le document devant entraîner l'engagement de dépense que sur la fiche qui l'accompagne (art. 3 du décret du 15 juin 1923).

Au reçu de la fiche, le contrôleur peut donc procéder à l'examen de l'engagement et, tout d'abord, au point de vue de :

A) **L'exactitude de l'imputation.**—Le texte parle de « la conformité de la dépense avec le programme ». L'expression n'est pas impropre, mais elle fait allusion seulement au cadre de dépenses tracé lors de la préparation du budget, subsidiairement à celui-ci, sans énoncer clairement en quoi doit consister l'examen du contrôleur.

Ce dernier doit s'assurer, en premier lieu, que la dépense envisagée appartient bien à l'exercice sur lequel elle est imputée. Remplissent seulement cette condition, les services faits et les droits acquis à l'Etat ou à ses créanciers au cours de l'année ou jusqu'au 31 janvier pour les services de matériel dont l'exécution n'a pu être terminée au 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public (art. 1 et 2 du dahir sur la comptabilité publique). Autant pour éviter les erreurs et les confusions possibles des services que pour faciliter l'examen du contrôle, les fiches sont de couleur différente suivant les années.

Le contrôleur doit encore vérifier si la dépense envisagée rentre bien par son objet, dans le libellé du chapitre sur lequel elle est imputée. Il doit s'assurer, en outre, s'il y a concordance entre la nature de la dépense et la rédaction du programme.

L'examen du contrôleur ne se borne pas, par conséquent, à vérifier la régularité de l'imputation proposée par rapport aux rubriques inscrites dans le budget; il va beaucoup plus loin puisqu'il remonte jusqu'aux prévisions faites par les services lors de la préparation du budget. Il faut donc que la dépense soit exactement imputée sur les crédits qui ont été ouverts spécialement pour elle, par exemple, pour l'accomplissement de tel travail précis, pour l'acquisition de telles fournitures. Le contrôle doit être ici très serré. Si une rubrique budgétaire est libellée « construction de routes secondaires », il ne suffira pas de proposer l'engagement, sur les crédits de cette rubrique, des frais de construction d'une route secondaire quelconque, il faudra encore préciser de quelle route secondaire il s'agit et rappeler le numéro de la prévision correspondante, inscrite au programme d'emploi. Et c'est seulement après avoir vérifié qu'un crédit suffisant a bien été inscrit en vue de la construction de cette route, nommément désignée au programme, que le contrôleur pourra accepter, au point de vue de l'exactitude de l'imputation, la proposition d'engagement.

Cette manière de procéder est assurément la seule qui permette d'assurer le respect de la règle fondamentale suivant laquelle « aucune dépense ne peut être faite ou engagée ni être acquittée que si un crédit suffisant a été régulièrement ouvert à cet effet » (art. 18 du dahir sur la comptabilité publique).

La circulaire adressée aux différents services antérieu-

rement à la publication du dahir du 20 décembre 1921 insistait sur l'importance du programme d'emploi des crédits : « la base du nouveau système de contrôle, y est-il écrit, « consiste dans l'établissement, par les services, à l'appui « de leurs prévisions budgétaires, d'un programme d'em- « ploi des crédits donnant, par nature de dépenses, le dé- « tail de ces crédits à l'intérieur de chaque article ou « paragraphe budgétaire. »

L'idée, apparemment excellente, n'a pas pu être réalisée facilement. Déjà, la même circulaire, rédigée en termes si absolus lorsqu'elle définit le programme d'emploi, montre maintes hésitations au moment de donner des instructions pratiques pour son établissement. Les termes deviennent alors singulièrement vagues : « Il est difficile d'établir dès « maintenant des règles précises sur le mode de présenta- « tion de ce programme. Il suffit d'indiquer qu'il doit être « aussi détaillé que possible... » Et pourtant, c'est avant même que le nouveau système doive fonctionner qu'il aurait fallu établir des règles précises. Se borner à indiquer, dans des formules insuffisantes, les modalités d'application du contrôle, c'était courir au-devant de difficultés certaines, c'était aussi réduire la valeur du contrôle institué par les nouveaux textes.

On en trouve une confirmation immédiate dès qu'on examine la valeur pratique des règles édictées et qu'on recherche quelle a été l'utilité, en fait, du programme d'emploi, envisagé comme base du contrôle de l'imputation.

Le programme d'emploi de la première partie du budget, sauf pour les travaux neufs, c'est le budget lui-même. Si l'on s'en tient aux textes, l'emploi des crédits doit être suivi, à l'intérieur des articles et paragraphes, par ligne budgétaire. En réalité, la vérification de l'exactitude de

l'imputation s'arrête, encore maintenant, aux articles et paragraphes.

On s'explique d'ailleurs que le contrôle exercé dans cette limite ait pu sembler suffisant. Les exigences du dahir de 1921 et de la circulaire de la même année se justifient, à l'origine, par l'insuffisance de la rédaction du budget. Alors, un même chapitre comprenait des crédits affectés à des dépenses de nature fort différente. Limiter le contrôle aux rubriques du budget, c'était le rendre illusoire. Il fallait donc aller plus loin.

Cette situation a changé lorsque le service qualifié de la direction générale des finances s'est attaché, au moment de la préparation des projets de budget, à répartir d'une manière rationnelle les crédits à l'intérieur de rubriques aux libellés précis. Accroissant ses efforts en 1925 et au cours des années suivantes, le service du budget est parvenu à subdiviser les crédits dans des conditions satisfaisantes. Les dépenses de personnel et de matériel font l'objet, pour chaque service, d'un nombre important de chapitres. Chacun d'eux correspond désormais à des dépenses de même nature. L'importance du travail accompli est telle qu'il est presque possible d'affirmer qu'actuellement un chapitre du budget correspond à un article du budget des exercices antérieurs à 1925.

Par conséquent, le contrôle peut se borner encore aux articles et paragraphes; il est devenu beaucoup plus précis en raison de leur multiplication. Il est d'ailleurs vraisemblable que la vérification des imputations sera faite prochainement, sans doute dès l'ouverture de l'exercice 1933, par lignes budgétaires. Ainsi seront observées les prescriptions des textes et la vérification aura désormais une extrême précision, mais la mise au point aura demandé douze

années de travail au service du budget et de fonctionnement au contrôle.

En fait, le programme d'emploi ne sert donc de base au contrôle de l'imputation, maintenant encore, que pour les dépenses de la deuxième et de la troisième partie du budget. Ici, la nomenclature a été laissée volontairement très simple, le cadre du contrôle est vraiment constitué par le programme.

N'y aurait-il pas intérêt à inclure ce programme dans le corps des budgets ? La réponse est difficile à donner. Apparemment, il en résulterait une amélioration notable, parce que le contrôle serait plus facile à exercer, le seul guide étant le budget. En fait, ce serait alourdir un document très volumineux déjà et rendre son maniement moins commode encore.

En définitive, il semble bien que le système actuel doive être maintenu. On peut sans doute y introduire, d'année en année, des améliorations et y faire de judicieux aménagements. Mais il faut chercher avant tout, non pas tant à appliquer à la lettre les textes du législateur de 1921, mais les moyens de permettre un contrôle des imputations simple et efficace.

De l'utilité de ce contrôle, il n'y a rien à dire qui soit particulier au Maroc. Il est évidemment la condition essentielle du bon emploi des crédits budgétaires et du bon ordre des finances publiques. Mal effectué ou insuffisant, il laisse la porte ouverte à tous les abus et rend inutile l'établissement d'un budget détaillé. Pour être bien effectué, il demande de la part du contrôle une attention vigilante appuyée sur une connaissance des règlements financiers et de la nomenclature du budget que rendent toujours plus difficile l'accroissement considérable des dépenses publiques du Maroc et la multiplication corrélative des rubriques.

B) **La disponibilité du crédit.** — C'est le second point sur lequel porte l'examen du contrôleur. Aucune dépense ne doit être engagée sans qu'il existe des crédits disponibles, suffisants pour l'acquitter. .

La disponibilité du crédit est très facilement constatée par le contrôleur. Il tient, à cet effet, un livre sur lequel sont inscrits, d'une part, les crédits ouverts au début de l'exercice pour chaque rubrique budgétaire ainsi que les modifications apportées en cours d'exercice. Il enregistre, d'autre part, toutes les sommes engagées ou ordonnancées au fur et à mesure de leur engagement ou de leur ordonnancement. La comparaison entre les chiffres des crédits ouverts et le total des sommes engagées et ordonnancées fait apparaître immédiatement, par différence, le solde disponible¹.

C) **Exactitude de l'évaluation.** — En quoi consiste l'examen que le contrôleur est appelé à effectuer sur l'évaluation des dépenses ? On dit habituellement que le contrôleur ne doit pas se borner à vérifier l'exactitude matérielle des calculs relatifs à l'évaluation, mais encore qu'il doit discuter les procédés d'évaluation employés, les principes sur lesquels reposent les calculs et, enfin, rechercher si les sommes proposées par les services correspondent bien aux besoins, si elles ne sont pas exagérées ou, au contraire, insuffisantes.

Si la tâche du contrôleur est vraiment telle, on ne peut que se rallier à l'opinion exprimée par Gervais: « C'est peut-être là la partie la plus délicate de sa tâche. Cette recherche exige, en effet, une culture générale très étendue, car

1. Voir *infra*, chapitre VII.

« il doit être au courant des prix marchands d'un certain nombre de matières et de leurs variations¹ ».

Bien effectué, le contrôle permettra assurément d'éviter la dissimulation, sous un engagement par trop exagéré, d'une dépense inavouable. Et, inversement, que l'insuffisance manifeste d'un engagement n'entraîne fatalement une demande de crédit supplémentaire. Mais il semble difficile que le contrôle puisse, en réalité, porter sur tous ces points. Même en France, où le contrôleur ne vise que les engagements des services centraux, il paraît impossible que l'examen des engagements soit aussi complet, en raison notamment de l'insuffisance vraisemblable de l'organisation des contrôles dans les ministères².

Ici encore, il s'agit de prescriptions théoriques, assurément excellentes dans leur principe, mais dont on n'a pas suffisamment cherché à rendre possible la stricte application.

Il en va de même au Maroc. Le contrôle chérifien devrait donc, à s'en tenir à l'analyse qui vient d'être donnée, examiner l'exactitude de l'évaluation au triple point de vue :

- a) de l'exactitude matérielle des calculs;
- b) des procédés d'évaluation employés;
- c) de la correspondance entre les sommes engagées et les besoins qu'elles doivent satisfaire.

a) Nous ne pensons pas que l'exactitude matérielle de tous les calculs puisse être vérifiée. La difficulté réside ici dans l'insuffisance du personnel du contrôle, eu égard au nombre considérable des engagements et de l'importance

1. Gervais (René), ouvrage cité, *op. cit.*, p. 57.

2. Voir *supra*, chapitre IV, section I.

de certains d'entre eux. Difficulté non insoluble sans doute, mais de combien d'agents ne faudrait-il pas pourvoir le contrôle pour parvenir à des résultats absolument satisfaisants, si l'on songe que la vérification de certains engagements demande plusieurs heures, que des engagements de cette nature se présentent plusieurs fois par jour, que par surcroît le contrôle est saisi chaque jour de cinquante ou soixante autres ? A la vérité, mieux vaut n'effectuer qu'une vérification approximative plutôt que de surcharger le contrôle d'un nombre important d'agents. Avoir la certitude absolue que tous les décomptes sont exacts ne compense pas à nos yeux la dépense supplémentaire de personnel que provoquerait nécessairement la vérification complète des décomptes. D'ailleurs, l'utilité essentielle du contrôle ne réside pas dans une besogne purement matérielle de pointage de calculs et de décomptes¹.

b) Discuter les procédés d'évaluation employés, les principes sur lesquels reposent les calculs constituent une tâche autrement importante. Elle exige, de la part du contrôleur, une grande connaissance des textes, mais, cette condition étant remplie, elle est plus facilement réalisable que la précédente. Il ne s'agit plus de vérifier des détails secondaires. Il faut aller jusqu'à chercher la portée de certains règlements, il faut établir les conditions dans lesquelles ils ont entendu allouer certaines indemnités, fixer certains taux. C'est ainsi que des difficultés s'élèvent, nombreuses, au moment d'accorder, par exemple, certains suppléments

1. La comptabilité des engagements ne peut être d'ailleurs qu'une comptabilité approximative. Lorsque les travaux sont terminés, leur montant n'est pratiquement jamais égal aux sommes engagées. Il est donc bien inutile de vouloir vérifier l'exactitude des propositions à un centime près, la vérification de l'ordre de grandeur de la dépense envisagée, beaucoup plus rapide à effectuer, nous semble largement suffisante.

d'indemnités. Des divergences se font jour quant aux nombres qui doivent fournir la base des décomptes. Il appartient au contrôleur de rétablir l'unité de vue entre les différents services.

c) Le contrôle le plus difficile à exercer nous paraît être la vérification de la concordance entre les sommes engagées et les besoins qu'elles doivent satisfaire. A notre sens, il est impossible que le contrôle y parvienne complètement. Si l'on en croit Gervais, le contrôleur devrait assurer ce contrôle de telle sorte qu'il puisse affirmer que la dépense correspondant à tel service, à l'exécution de tel travail, à la livraison de telle fourniture s'élève à un chiffre bien défini et non à un autre.

Nous ne pouvons nous résoudre à admettre que l'on demande tant aux contrôleurs de la métropole ou du Maroc. Sur les dépenses de moyenne importance, contre-partie de travaux courants ou de livraisons de fournitures communes, le contrôleur sera très apte à déceler facilement l'anomalie de propositions d'un montant trop élevé ou trop faible. Mais, précisément, les abus redoutés ne sont pas à craindre en cette matière. Les dépenses inavouables ne seront pas dissimulées à l'ombre de marchés d'importance restreinte et le montant même de ceux-ci ne peut pas faire davantage redouter le danger d'un dépassement de crédits. C'est sous le couvert ou en conséquence d'engagements considérables qu'il faut craindre les abus. Malheureusement, le contrôle est sans arme pour les réprimer.

Comment pourrait-il, en effet, remarquer que le montant d'un marché très important dépasse de plusieurs millions la somme nécessaire en réalité ? Prenons un exemple concret : la grande jetée du port de Casablanca est portée du point 2.350 au point 2.850. Des marchés divers sont pas-

sés en vue du prolongement et soumis au visa du contrôle sous la fiche réglementaire. Quelle critique le contrôleur peut-il faire des chiffres indiqués ?

En premier lieu, des travaux de cette importance ne sont certainement pas entrepris, leur réalisation même n'est à coup sûr pas envisagée sans que le Gouvernement, consulté au préalable, ait donné son approbation. Le contrôleur ne peut donc discuter le principe ni l'importance de tels travaux. Sa tâche n'est d'ailleurs pas là.

Vent-il vérifier les décomptes annexés aux marchés ? Il ne lui suffira pas de se renseigner sur les prix des nombreuses matières premières et des matériaux employés pour qu'il puisse prétendre avoir effectué un contrôle suffisant. Déjà, en l'absence de séries de prix officiels, il n'y parviendrait que difficilement. En admettant qu'il y arrive, son contrôle resterait inopérant. Le prix total du marché n'est pas seulement la résultante du prix des matières premières employées, mais aussi de la qualité et de la quantité de ces matières premières et de l'importance des salaires, de la difficulté particulière des travaux entrepris, de la rémunération normale et du bénéfice à accorder aux hommes de l'art et aux dirigeants d'une semblable entreprise. Or, le contrôleur est foncièrement incapable de critiquer l'emploi de matériaux coûteux et, plus encore, leur quantité, le nombre d'ouvriers à employer, le temps pendant lequel ils devront être utilisés, la valeur de la rémunération et du bénéfice à allouer aux dirigeants de l'entreprise.

Vraiment, si l'on demandait au contrôleur de vérifier tous ces points — et ce serait certainement la seule façon d'obtenir un contrôle absolument probant — l'expression de Gervais semblerait bien modeste. Outre de très sérieuses connaissances professionnelles, il ne faudrait plus seu-

lement réclamer du contrôleur « une culture générale très étendue ». Il lui faudrait être ingénieur, architecte, commerçant..., technicien en toutes choses, en un mot, il lui faudrait être omniscient.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le travail du contrôleur s'effectue sur pièces, assez loin de la réalité par conséquent, alors que la valeur des travaux ne peut être évaluée que par un examen fait sur place. Nous ne pensons pas qu'il ait jamais été dans les intentions de quiconque de demander au contrôleur de se rendre sur les lieux pour apprécier, en toute connaissance de cause, l'importance des travaux à effectuer ou de l'astreindre à examiner les échantillons de fournitures pour apprécier leur valeur.

Nous en arrivons ainsi à un dernier point : est-il utile que le contrôleur vérifie la valeur des travaux ou des fournitures et leur identité avec le montant des sommes engagées ? Répondre affirmativement serait méconnaître à la fois le caractère véritable de la mission dévolue au contrôleur et l'existence des règles minutieuses prévues pour la commande des travaux et la passation des marchés.

De deux choses l'une en effet :

Ou bien la dépense est d'importance réduite et alors le contrôleur est susceptible d'établir sa concordance avec les besoins qu'elle doit satisfaire.

Ou bien la dépense est importante. Mais, dans ce cas, elle ne peut être engagée qu'après avoir été soumise aux règles sévères de l'adjudication. Il résulte de l'article 23 du règlement sur la comptabilité publique que les marchés de travaux, fournitures et transports ne peuvent être faits qu'avec concurrence et publicité, s'ils dépassent 80.000 fr., sauf les exceptions spéciales limitativement énumérées

dans le texte¹. Or, le bureau d'adjudication doit être obligatoirement composé du chef de service intéressé, ou de son délégué, de deux fonctionnaires du même service auxquels peuvent être adjoints les agents d'autres services, c'est-à-dire des techniciens².

On ne peut demander de garantie plus grande. Les chiffres des dépenses engagées ne peuvent être sous-évalués, puisqu'ils émanent des entrepreneurs et fournisseurs eux-mêmes et ceux-ci ne consentiraient certainement pas à travailler à perte. Elles ne peuvent non plus être surestimées, puisque le chiffre limite, établi par le service, mieux qualifié à cet égard que le contrôleur des engagements de dépenses, ne peut être dépassé³.

En définitive, les dangers redoutés sont plus apparents que réels. Ils ne peuvent se réaliser que par la volonté très nette, très arrêtée d'un service. Dans cette hypothèse, il ne semble pas que le contrôleur puisse les réprimer.

1. Il est difficile aux services dépensiers du Protectorat d'éluder la règle de l'adjudication par un recours abusif aux exceptions prévues par l'article 23. En examinant les projets de marchés passés de gré à gré par application de l'une de ces exceptions, le contrôleur est amené à apprécier la valeur des arguments invoqués par les services. S'il n'en est pas satisfait il refuse son visa, et par là oblige le service à recourir à l'adjudication. Les craintes exprimées à ce sujet par le professeur Jèze ne tiennent peut-être pas compte du pouvoir d'appréciation des contrôleurs. Voir *Cours de science des finances et de législation financière française*, 1931, Giard, pp. 182 et 183.

2. Instruction sur les adjudications et marchés du 30 septembre 1924 — VIII --- Bureau d'adjudication.

3. Il serait souhaitable d'ailleurs que le prix limite fût fixé à l'avenir uniquement par des agents de l'administration, l'un d'eux appartenant à la direction des finances. L'architecte prend une part trop grande actuellement dans la fixation de ce prix qu'il aura tendance à établir en tenant compte de ses intérêts propres, c'est-à-dire en le forçant puisque sa rémunération est proportionnelle au montant des travaux, beaucoup plus que des intérêts de l'administration.

D'autre part, il semble que les services chérifiens se bornent trop souvent à fixer un prix limite unique, qui laisse trop de latitude aux entrepreneurs dans l'établissement des prix partiels. L'adjudication au rabais sur des maxima fixés par l'administration pour chaque nature de travaux à exécuter ou de fournitures à livrer offre des garanties autrement sérieuses.

D) **La répercussion de l'engagement.** — Un engagement, en apparence anodin, peut peser lourdement ensuite sur le budget en cours et, plus encore, sur les budgets des exercices suivants. Il arrive fréquemment, par exemple, que les services recrutent, dans le courant d'un exercice, un certain nombre d'agents auxiliaires nouveaux. Les effectifs budgétaires peuvent n'être pas dépassés, non plus que les crédits ouverts aux rubriques correspondantes et, cependant, le contrôleur peut être en droit de formuler des objections très sérieuses sur les engagements de cette nature qui lui sont adressés pour visa. C'est que la dépense, d'autant plus insignifiante la première année que les agents sont recrutés plus tardivement, ne se fait pleinement sentir qu'au cours des exercices suivants. Et le contrôleur peut envisager l'éventualité où les crédits ouverts à l'avenir sous les rubriques intitulées « rétribution du personnel auxiliaire » ne permettront plus le paiement des salaires convenus. Si cette éventualité se réalisait, il ne resterait plus qu'à augmenter, dans une proportion peut-être importante, les dotations budgétaires, ou bien, chose plus grave encore, à licencier un certain nombre d'agents, motif pris de l'insuffisance des crédits ouverts.

Cet exemple typique démontre parfaitement le soin avec lequel le contrôleur doit scruter les engagements et s'enquérir, dans la mesure où il lui est donné de le faire, de toutes leurs répercussions possibles. Ajoutons que, si l'exemple qui sert de base à cette explication n'appartient pas au domaine de la pure hypothèse, la réglementation de plus en plus rigoureuse du personnel auxiliaire donne peu de raisons de craindre le danger particulier que nous venons de signaler. Il n'en reste pas moins que ce dernier peut naître à propos de nombre d'autres engagements.

E) **L'application des lois et règlements.** — C'est le dernier point sur lequel doit porter l'examen du contrôleur. Veiller à la bonne application des lois et règlements implique nécessairement leur connaissance.

La tâche est rendue d'autant plus lourde au contrôleur qu'il reçoit les fiches d'engagement de tous les services du Protectorat. Il lui faut donc connaître tous les textes applicables aux dépenses de matériel, depuis les achats peu considérables jusqu'aux contrats les plus importants; tous les textes si nombreux concernant le statut du personnel des diverses administrations publiques, des simples chaouchs aux fonctionnaires des grades les plus élevés en passant par tous les stades intermédiaires des agents français et indigènes, titulaires et auxiliaires appartenant tant aux services centraux qu'aux services extérieurs.

Comme le contrôleur ne peut, de toute évidence, avoir présents à la mémoire d'une façon constante les détails de ces textes, dahirs, arrêtés viziriels, arrêtés résidentiels, circulaires, conventions, etc..., il lui faut en dresser un répertoire aussi complet que possible. Il n'a pas encore été fait, malheureusement, de travail de codification suffisamment vaste, régulièrement tenu à jour, des textes marocains, pour que le contrôleur puisse se dispenser de cette besogne¹.

Les contrôleurs des dépenses engagées sont astreints, en France, à s'assurer que les décisions qui leur sont soumises ont bien été prises en conformité des votes du

1. On ne saurait passer sous silence, cependant, le travail si consciencieux de M. P.-L. Rivière, *Traité, codes et lois du Maroc*, qui n'a que le défaut de remonter à 1923 et de n'être complété qu'avec un certain retard par des suppléments d'un maniement assez malaisé. Une refonte complète serait nécessaire des tomes II, *Organisation du Protectorat*, et III, *Codes et lois usuelles*, ainsi que de la table.

Parlement. Il leur est fait obligation, par suite, de suivre les débats parlementaires. Semblable règle n'existe pas au Maroc, en l'absence de débats véritables, correspondant à une discussion systématique de tous les chapitres du budget.

Section II

Le visa des ordonnances

L'article 8 du dahir du 20 décembre 1921 dispose que
« le contrôleur des engagements de dépenses vise obliga-
« toirement les ordonnances de paiement et de délégation ».

Le projet de texte rédigé par les autorités du Protectorat ne prévoyait pas le visa des ordonnances. Nous en trouvons la preuve dans la lettre adressée le 1^{er} juin 1921 par le ministre des finances à son collègue des affaires étrangères. « Ce système (il s'agit du système de contrôle proposé dans le projet de texte chérifien) présente, « à mon avis, une lacune en ce qu'il ne prévoit pas le visa des ordonnances par le contrôleur. Ce visa, qui est d'ailleurs exigé par les textes régissant en France le contrôle des dépenses engagées, peut seul mettre le contrôleur en mesure de se rendre compte qu'aucun engagement n'a échappé à son visa et que les décisions visées par lui s'exécutent bien dans les conditions prévues ».

Ces remarques sont assurément judicieuses. Il convient seulement de regretter que le ministère des finances n'ait pas indiqué suffisamment toute l'importance du visa des ordonnances. Outre les rapprochements qu'il permet

de faire avec les engagements qui ont déjà été visés, il donne seul la possibilité au contrôleur de vérifier les dépenses éventuelles inférieures à 6.000 francs (la limite alors prévue était de 5.000 francs). Il y avait donc, là aussi, un motif puissant de rendre obligatoire le visa des ordonnances.

L'essentiel était d'ailleurs de se rallier aux vues du ministère des finances. Les autorités du Protectorat ont compris l'intérêt de sa proposition. Le nouvel article 8, dont il avait suggéré le texte, fut introduit dans le corps du dahir sans modification et, à notre connaissance, sans aucune objection. La seule justification que le Protectorat aurait pu donner de l'insuffisance du système proposé par lui n'avait pas une grande force, c'était simplement le désir de ne pas surcharger la tâche du contrôleur, nécessairement très importante et très lourde, puisqu'il recevait compétence sur les engagements de tous les services. La raison n'était assurément pas suffisante pour qu'une lacune aussi considérable fût maintenue dans le système de contrôle envisagé.

Ainsi, de même que les contrôleurs de la métropole, le contrôleur chérifien connaît non seulement des engagements de dépenses, mais aussi, et plus encore, des dépenses faites.

La communication au contrôle des ordonnances s'effectue dans les conditions suivantes :

Les ordonnances, appuyées de toutes les pièces justificatives, sont transmises au contrôle pour visa sous bordereaux établis en double exemplaire rappelant pour chaque ordonnance, son numéro, l'imputation, le nom du créancier, sa qualité, l'objet de la dépense, son montant, le nombre des pièces jointes et indiquant en outre la

caisse par laquelle le paiement doit être fait, le montant total des ordonnances incluses, leur nombre, celui des pièces justificatives. Les bordereaux portent, comme les ordonnances, un numéro d'une suite ininterrompue, propre à chacun des ordonnateurs. Leur date est la même que la date d'émission des ordonnances.

Le visa des ordonnances a donc un double but :

I. Permettre au contrôleur de vérifier la concordance entre les engagements qu'il a visés et les sommes ordonnancées.

II. En outre, lui permettre de vérifier entièrement les dépenses occasionnelles qui, étant inférieures à 6.000 francs, ne lui ont pas été soumises précédemment.

I. Le contrôleur s'assure aisément de la concordance entre les engagements effectués et les sommes ordonnancées. S'il s'agit de dépenses de personnel, il lui suffit de se reporter soit aux états de dépenses permanentes que les services lui ont adressés dès le début de l'exercice, soit aux cahiers qu'il fait établir et qui lui permettent de retrouver les traitements et indemnités diverses accordées aux agents.

Si la situation de ceux-ci est modifiée en cours d'exercice, les décisions doivent être annexées en copie certifiée conforme aux ordonnances et donner une référence à la date et au numéro du visa, indications qui se retrouvent dans la comptabilité du contrôleur.

A la vérité, le contrôleur ne vérifie pas le montant de toutes les ordonnances en se reportant, lors de leur passage, aux indications qu'il a enregistrées dans ses livres ou à celles qui figurent sur les états de dépenses permanentes. Il se borne, en fait, à effectuer un pointage par épreuves

d'un certain nombre d'ordonnances. Les erreurs relevées sont en quantité si réduite qu'il semblerait exagéré de se livrer à un contrôle plus serré; les efforts qu'imposerait ce travail dépassant de beaucoup le profit résultant de son accomplissement.

Par contre, le contrôle effectué sur les dépenses de matériel déjà engagées est beaucoup plus strict. C'est ainsi que le montant de chaque marché est porté sur une page spéciale d'un cahier dit « cahier de marchés ». Les ordonnances émises au titre de celui-ci et représentant le montant des divers acomptes payés sont inscrites au fur et à mesure. Ce procédé permet de maintenir les paiements dans les limites de l'engagement, tout dépassement apparaissant par la simple comparaison des sommes engagées au titre du marché principal et, éventuellement, des avenants, d'une part; du total des ordonnances, d'autre part¹.

II. La vérification des ordonnances relatives aux dépenses éventuelles inférieures à 6.000 francs demande un examen spécial. Comme le contrôleur est appelé à vérifier ces dépenses, dont il ne savait à peu près rien auparavant, dans un délai qui ne peut être que très court, il doit chercher à rendre son contrôle aussi efficace que possible tout en ne retardant pas la marche des ordonnances.

Dans le silence du dahir organique et des circulaires, il convient, à notre avis, de préciser ainsi les points sur lesquels le contrôleur doit porter son attention.

En France, la règle est que les ordonnances de paiement correspondant toutes à des dépenses déjà engagées, le contrôleur doit s'abstenir d'exercer un contrôle qui fasse

1. Voir *infra*, chapitre VII.

double emploi avec ceux qui sont déjà prescrits. Il nous semble qu'il faut s'inspirer d'une idée analogue pour décider que là où un autre contrôle doit être exercé, le contrôleur doit passer la main.

Par conséquent, c'est sur la trésorerie générale que le contrôleur pourra se décharger. Le trésorier général doit non seulement vérifier la régularité matérielle des pièces annexées et rechercher si toutes les justifications réglementaires lui sont soumises, mais aussi examiner les calculs de chaque liquidation, contrôler les décomptes et vérifier la concordance entre le montant de ceux-ci et le montant des ordonnances. Il ne faut pas davantage perdre de vue que le trésorier général assure au Maroc la tâche qui incombe dans la métropole à la direction du mouvement des fonds. Les services envoient donc au trésorier les ordonnances émises et il vérifie si elles se maintiennent dans la limite des crédits ouverts.

Sous peine de faire double emploi avec le contrôle du trésorier, l'examen du contrôleur se réduit à un nombre de points bien limité. Par contre, il ne faut pas hésiter à admettre le cumul des deux contrôles lorsque l'un d'eux est incomplet.

Il en est ainsi de la vérification de l'imputation. Alors que la trésorerie la suit en prenant pour base les rubriques budgétaires, le contrôle doit se reporter au programme d'emploi plus détaillé. Il en résulte qu'il lui appartient de s'assurer au préalable que la dépense correspond bien à l'exercice sur lequel elle est imputée.

Cette vérification prend une importance particulière au moment de la période complémentaire. C'est en effet vers la fin de l'exercice et au début de cette période que l'on relève le plus fréquemment les interventions de

chapitre à chapitre, d'article à article. Le service impute la dépense, non pas sur la rubrique appropriée, mais sur celle qui présente encore un reliquat de crédits disponibles. Ou bien, les crédits de l'exercice qui expire étant souvent consommés en presque totalité pour toutes les rubriques, les services ont la tendance bien naturelle d'imputer sur les crédits de l'exercice qui s'ouvre des dépenses qui incombent à l'exercice antérieur. A cet effet, ils modifient les dates des factures ou des mémoires ou portent des indications inexactes de prise en charge. Chaque année, le contrôle est amené à déjouer ces manœuvres avec un succès bien illusoire d'ailleurs, car les liquidateurs se bornent à faire approuver les modifications qu'ils ont portées sur les pièces par les entrepreneurs et fournisseurs eux-mêmes.

L'existence de crédits disponibles est constatée, ou bien lors de l'engagement, ou bien lors de l'inscription sur les livres de comptabilité du montant des ordonnances.

En ce qui concerne l'exactitude de l'évaluation, la vérification de l'exactitude matérielle des calculs relève à notre avis du domaine du trésorier général. Par contre, le contrôleur nous semble devoir porter son attention, dans toute la mesure possible, sur les procédés d'évaluation employés, et la correspondance entre les sommes engagées et les besoins qu'elles doivent satisfaire.

Quant aux répercussions que ces dépenses peuvent avoir pour l'avenir, elles ne semblent pas susceptibles de présenter d'inconvénients sérieux. Au surplus, le caractère occasionnel de semblables dépenses, leur multiplicité, leur caractère disparate, la diversité de leur aspect échappent à toute analyse précise et ne permettent guère de donner un critérium de celles qui, sous un aspect anodin, peuvent se révéler ultérieurement dangereuses pour les finances

publiques. Mieux vaut donc s'en remettre simplement à la sagesse et au bon sens du contrôleur en lui laissant plein pouvoir d'appréciation.

Au passage des ordonnances, il devra encore contrôler si les dépenses correspondantes ont bien été faites en application des dispositions légales et réglementaires. Son travail est de même nature à cet égard pour les ordonnances que pour les engagements. Mais sa vérification est rendue plus simple en raison de la modicité des dépenses qui ne sont pas soumises au visa préalable et de la simplicité de la forme sous laquelle elles se présentent, les pièces justificatives se ramenant ordinairement à un seul état ou à une simple facture.

Le contrôleur doit en outre s'attacher d'une manière toute spéciale à dépister les fractionnements. Les services peuvent, en effet, être tentés de recourir à ce procédé irrégulier pour masquer une dépense supérieure à 6.000 francs, correspondant à un service déjà fait ou encore conclue dans de telles conditions d'irrégularités que le contrôleur ne consentirait certainement pas à l'accepter; plus simplement même, le service a voulu seulement éluder le visa préalable.

C'est d'ailleurs là une règle toute théorique car rien n'est plus difficile que de discerner, dans une masse considérable d'ordonnances, celles qui se rapportent à la même dépense. Il peut cependant y parvenir, au moins dans une certaine mesure, son attention étant attirée par la similitude des noms des créanciers, de l'objet de la dépense. Le hasard peut l'y aider de même que l'imprudence des services lorsqu'ils transmettent, sous un même bordereau, plusieurs ordonnances se rapportant à une même fourniture ou à un même service et dont le montant total est supérieur à 6.000 francs.

En dehors des vérifications comptables qui revêtent une importance particulière à l'égard des dépenses inférieures à 6.000 francs¹, le contrôleur doit donc consacrer une bonne partie de son activité à l'examen de l'ensemble des ordonnances. En fait, il a dû donner délégation permanente de sa signature à l'un de ses agents depuis plusieurs années. Cette mesure était rendue indispensable par l'accroissement considérable du nombre des ordonnances. Cependant, le temps qu'il est possible de consacrer à la vérification proprement dite est par trop réduit pour que chacune d'elles puisse être examinée. La cause en est que le simple visa, opération matérielle d'apposition d'une signature au bas des titres de paiement, exige à lui seul plusieurs heures chaque jour.

A ce propos, tous les services ne semblent pas avoir compris les avantages de l'« état billeteur » sur lequel sont portés les noms des agents rétribués sur la même rubrique et résidant dans la même localité. L'émargement de cet état par chacun des ayants droit vaut procuration et permet, à l'un d'entre eux ou à un autre agent nommément désigné de toucher à la caisse du comptable les fonds correspondant au montant total des traitements ou des indemnités spéciales des agents dont les noms sont portés sur l'état en question. Le billeteur remet ensuite, de la main à la main, la somme revenant à chaque intéressé. Il en résulte qu'une seule ordonnance en remplace une ou plusieurs dizaines d'autres. Ce système présente de gros avantages sur le procédé encore souvent suivi du mandatement individuel². Il

1. Voir *infra*, chapitre VII.

2. Au Maroc, les traitements ne sont pas, comme en France, virés obligatoirement à un compte ouvert au Trésor lorsqu'ils dépassent 6.000 francs,

permet de réaliser de sérieuses économies de temps lors de la préparation des ordonnances — il est plus facile de préparer un seul titre de paiement appuyé d'un état billeteur que dix, quinze, trente ou cinquante ordonnances, lors de leur paiement, puisque le comptable n'a qu'une opération à effectuer. Il est avantageux pour les intéressés eux-mêmes qui sont payés sans dérangement. Enfin, permettant un visa plus rapide, il laisse plus de temps au contrôleur pour les opérations de pointage et de vérification.

Ce procédé nous semblerait devoir s'étendre à tous les services, chaque fois qu'il est possible de payer ainsi un certain nombre d'agents, non seulement pour les traitements proprement dits, mais aussi pour les indemnités qui sont mandatées à part de ceux-ci.

Le dahir du 20 décembre 1921 ne prescrit pas que le visa du contrôleur soit apposé sur les ordonnances avant la signature de l'ordonnateur. Elles sont, au contraire, transmises par les bureaux d'ordonnancement des services au contrôle après avoir été signées, renvoyées après visa par ce dernier aux ordonnateurs, puis transmises immédiatement à la trésorerie générale. Par conséquent, le contrôleur ne vise que des ordonnances déjà signées par les ordonnateurs, à l'inverse du système suivi dans la métropole. L'article 6 de la loi du 10 août 1922 prescrit en effet qu'aucune ordonnance ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur qu'après

par mois (lois du 31 décembre 1924, art. 9, du 3 août 1926, art. 35, du 31 mars 1931, art. 76, jusqu'à cette dernière, le chiffre était de 3.000 francs). Ils font normalement l'objet soit d'ordonnances ou mandats individuels soit d'ordonnances établies au nom d'un billeteur. C'est seulement sur la demande des agents que le virement en est fait à un compte au bureau de chèques postaux (dahir du 26 mai 1928).

avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées. C'est une innovation de la loi de 1922. Sous le régime de la loi de 1911, le visa du contrôleur n'était pas nécessairement préalable à la signature du ministre. Il est donc naturel que le dahir chérifien, antérieur à la nouvelle loi française, n'ait pas rendu obligatoire le visa préalable du contrôleur. Au surplus, l'innovation de la loi du 10 août est liée à l'extension de la responsabilité des ministres qu'elle a consacrée, responsabilité qui n'a pas son équivalent exact au Maroc. Toutes les innovations de cette loi doivent être cherchées dans les causes qui l'ont provoquée et la volonté très ferme du Parlement d'empêcher à l'avenir les dépassements de crédits, par l'extension à la fois des pouvoirs des contrôleurs et de la responsabilité ministérielle. Or, si une ordonnance lui paraît entachée d'irrégularité et notamment si elle entraîne un dépassement de crédits, le contrôleur ne la visera qu'avec observations.

Appelé à signer une telle ordonnance, le ministre en connaîtra toute l'irrégularité. Inversement, un visa donné sans observation permettra à l'ordonnateur de signer sans inquiétude. La règle du visa préalable constitue donc une garantie pour le ministre et, en ce sens, atténue les responsabilités nouvelles consacrées par la loi de 1922.

Section III

Le contrôleur des engagements de dépenses, informateur du directeur général des finances.

Par le visa des engagements et des ordonnances, le contrôleur n'effectue qu'une vérification fragmentaire. Les obser-

vations qu'il peut être amené à formuler sur les engagements ne sont connues que de lui et du service intéressé. Le chef des administrations financières les ignore, sauf en cas de conflit entre l'ordonnateur et le contrôle. Il importe cependant que le préparateur du budget soit informé des conditions dans lesquelles celui-ci est exécuté par les services. Il ne convient pas moins de lui faire connaître les difficultés qui peuvent surgir entre les ordonnateurs et le contrôle, de quelque nature qu'elles soient.

C'est à ce double besoin que répondent :

I. Les rapports trimestriels que le contrôleur est tenu d'adresser au directeur général des finances;

II. Les transmissions qui sont faites à ce dernier des engagements litigieux, l'envoi des doubles des notes d'observations dont les originaux sont annexés aux ordonnances.

I. Les rapports trimestriels. — L'article 13 du dahir du 20 décembre 1921 dispose que « le contrôleur adresse « trimestriellement au directeur général des finances « une note sur le fonctionnement de son service et sur ses « rapports avec les ordonnateurs ».

Cette disposition est excellente. Le contrôleur peut mentionner dans son rapport les infractions qu'il relève le plus souvent. Les unes peuvent provenir d'erreurs commises par les services à la suite d'une mauvaise interprétation ou de l'oubli de certaines règles. D'autres, plus graves, peuvent résulter de négligences, d'une certaine mauvaise volonté à observer des prescriptions importantes. Des unes et des autres, le contrôleur peut faire un exposé systématique qui permettra au directeur général des finances d'aviser, en toute connaissance de cause, aux moyens d'y mettre

un terme. Le contrôleur peut encore indiquer les conditions dans lesquelles les crédits sont utilisés par les services. Des constatations incluses dans le rapport, le directeur général pourra tirer parti pour accroître ou réduire à l'avenir les crédits ouverts sous certaines rubriques, préciser des libellés qui, à l'expérience, se révèlent incomplets ou vagues, subdiviser des articles ou paragraphes.

C'est ainsi que doivent être interprétés à notre avis les termes de l'article 13. Les remarques que le contrôleur se trouve amené à exprimer dans ses rapports trimestriels peuvent être pleines d'enseignements précieux pour le directeur général des finances et, notamment, pour son service du budget. On ne peut qu'insister d'une manière toute particulière sur l'importance de ces documents et sur la nécessité de les établir régulièrement.

Il nous semble regrettable que le contrôleur n'ait pas à fournir chaque année un rapport d'ensemble sur les opérations du budget de l'exercice écoulé, exposant le résultat de ses opérations et les propositions qu'il a à formuler, à l'instar des contrôleurs des dépenses engagées de la métropole. Un semblable rapport permet, à coup sûr, beaucoup mieux que de simples rapports trimestriels, de donner un aperçu d'ensemble sur les modalités d'exécution du budget et de faire des remarques et des suggestions d'une portée générale.

II. Les transmissions que le contrôleur des engagements de dépenses est tenu de faire des propositions d'engagement maintenues par les services et qu'il refuse de revêtir de son visa présentent un double caractère.

a) Elles ont pour effet, tout d'abord, d'informer le directeur général des finances d'une difficulté particulière ren-

contrée par le contrôleur. C'est à ce titre seulement que nous les examinerons maintenant.

b) Elles mettent en branle la procédure du refus de visa prévue par l'article 14 et saisissent du litige l'autorité supérieure.

De toute façon, la direction générale des finances doit se livrer à un examen approfondi de l'affaire que le contrôleur a transmise en y joignant la correspondance échangée avec le service ordonnateur et toutes les pièces du dossier. Une telle transmission présente toujours un certain caractère de gravité et fréquemment met en jeu une question de principe d'une portée générale. Il est donc possible, en fait, que la direction des finances, lorsqu'elle partage la manière de voir du contrôleur, en informe le service intéressé en lui demandant d'abandonner sa proposition. Mais si ce dernier maintient son point de vue ou si la direction générale des finances ne lui a pas fait part de la transmission, le litige est soumis à l'autorité supérieure avec l'avis du directeur général des finances. Dans l'une et l'autre hypothèse, ce dernier, en instruisant l'affaire, peut en dégager une conclusion utile soit à l'égard du fonctionnement du contrôle, soit à l'égard de l'ordonnateur.

En visant les ordonnances, il est possible que le contrôleur soit amené à présenter des observations. Aux termes de l'article 8 du dahir, un exemplaire doit en être communiqué directement par ses soins au directeur général des finances. Il ne peut être question ici de saisir l'autorité supérieure puisque le contrôleur n'a pas le droit de refuser son visa aux ordonnances. La communication des observations n'a donc qu'un but d'information.

Ainsi, le directeur général des finances se trouve constamment tenu au courant des difficultés rencontrées ou

des irrégularités relevées par le contrôle. La procédure de l'article 14 prévue en cas de conflit au sujet des engagements trouve un modérateur dans une disposition insérée dans l'article 12 *in fine* : « Si le contrôleur, à l'occasion de son visa, a eu des doutes sur l'intérêt ou l'utilité de la dépense engagée, il en avise à toutes fins utiles le directeur général des finances, sans que cet avis soit suspensif de son visa ».

Cette disposition permet en somme bien souvent au contrôleur de choisir entre la procédure du refus de visa et l'envoi d'une simple lettre au directeur général des finances. Sans doute, à s'en tenir à la lettre du texte, ce n'est que dans un cas bien précis qu'il pourrait être fait application de l'article 12. A notre avis cependant, il convient d'interpréter ce dernier d'une manière aussi large que possible en décidant que toutes les fois où le contrôleur éprouvera certaines hésitations au moment de revêtir de son visa une proposition d'engagement non entachée d'une irrégularité formelle, il lui suffira de la viser en informant le directeur général des finances. Alors que le texte ne prévoit que les cas où l'intérêt et l'utilité d'une dépense peuvent être discutés, il faut l'étendre à d'autres hypothèses comme celle où il y a divergence entre le contrôle et un service, sur l'interprétation d'un texte, sans que cette divergence ait une importance capitale.

L'essentiel est d'aviser toujours, dans tous les cas, la direction générale des finances. Informée d'une difficulté quelconque, il lui appartient de trouver les moyens d'y remédier. A l'inverse, le contrôle doit recourir le moins souvent possible à la procédure de l'article 14, particulièrement irritante pour l'ordonnateur et dont l'emploi fréquent est susceptible de provoquer des heurts et des conflits regrettables entre l'un et l'autre.

CHAPITRE VI

ETENDUE DU POUVOIR D'APPRECIATION DU CONTRÔLEUR. LE REFUS DE VISA. LA RESPONSABILITE DES ORDONNATEURS CHERIFIENS.

Si l'article 12 du dahir du 20 décembre 1921 précise bien les points sur lesquels doit porter l'examen du contrôleur, le texte ne dit à peu près rien, par contre, du pouvoir d'appréciation qui lui appartient. C'est pourtant une question importante : suivant la réponse qu'on lui donne, les attributions du contrôleur peuvent être singulièrement accrues ou, au contraire, réduites à un pur contrôle financier, d'une classe à peine supérieure à celui qu'exercent les comptables. L'étude de cette question fera l'objet de la première section du présent chapitre.

La deuxième section sera consacrée à l'examen de la procédure du conflit. Le refus de visa du contrôleur correspond-il à un veto et, d'abord, a-t-il le droit absolu de refuser son visa ? Enfin, en cas de litige persistant, dans quelles conditions et par quelle autorité le contrôleur et l'ordonnateur seront-ils départagés ?

La responsabilité des ordonnateurs doit être également étudiée bien qu'elle ne fasse l'objet, au Maroc, d'aucune réglementation. C'est une question trop grave et qui peut

donner lieu à trop de difficultés aiguës pour qu'on la néglige; son étude constituera la troisième et dernière section de ce chapitre.

Section I

L'étendue du pouvoir d'appréciation du contrôleur.

Ce n'est qu'après avoir été retourné à la Chambre des députés par le Sénat que le projet de loi portant organisation d'un contrôle des dépenses engagées dans chaque ministère fit l'objet d'une discussion relative à l'étendue des pouvoirs des contrôleurs.

Si l'on s'en tient au texte voté en premier lieu par les deux Assemblées, on peut concevoir que les pouvoirs dévolus aux contrôleurs embrassent la totalité des opérations qui, de près ou de loin, pour le présent ou pour l'avenir, ont pour effet d'engager une dépense. La question fut tranchée en deuxième discussion par la Chambre des députés et il fut alors admis que les contrôleurs n'auraient à donner leur avis *qu'au seul point de vue financier*. Cette disposition fut insérée dans l'article 4 de la loi. On évita ainsi que les contrôleurs des dépenses engagées ne devinssent, outre des contrôleurs financiers, de véritables contrôleurs administratifs.

Cependant, comme le fait justement remarquer Touzery¹, il est assez difficile aux contrôleurs de se maintenir dans les limites qui leur sont tracées. C'est ainsi qu'un conflit provoqué par le refus de visa du contrôleur dans un cas d'espèce amena le ministre des finances à adresser à ses collègues, au mois de mars 1923, une circulaire dans

1. Cf. Touzery, chapitre IV, § 2.

aqueille il précisait le rôle véritable et l'étendue du pouvoir d'appréciation des contrôleurs : « Pour être exercé au
 « nom du ministre des finances, le contrôle des dépenses
 engagées constitue, cependant, pour les administrations
 « elles-mêmes, une précieuse garantie contre les erreurs et
 « les infractions que, de très bonne foi, faute d'une initia-
 « tion spéciale en matière financière, elles peuvent être
 « amenées à commettre. Les contrôleurs doivent être pour
 « les chefs de ces administrations de véritables conseillers
 « financiers, étrangers aux préoccupations particulières
 « des services, qui les mettent en garde contre les consé-
 « quences de certaines décisions et leur signalent les cas
 « où leur responsabilité peut se trouver engagée. »

Cette circulaire correspond, évidemment, au désir du ministère des finances de ne pas enfermer les pouvoirs des contrôleurs dans des limites rigoureuses, mais de leur permettre, au contraire, d'examiner financièrement sous un angle assez large les conséquences possibles des actes qui leur sont soumis en projet. La rédaction de la circulaire en question pourrait d'ailleurs difficilement être plus nette. Quels arrêtés, quelles décisions sont susceptibles de n'avoir jamais aucune répercussion financière ? Il en est sans doute, mais à quoi peut-on les reconnaître *a priori* et quelle définition précise en donner ? A quel critérium peut-on les distinguer sans hésitation ? Autant de questions auxquelles on n'a jamais répondu, parce qu'il est impossible d'y répondre d'une manière absolument satisfaisante.

A la vérité, les pouvoirs des contrôleurs seront toujours très vastes parce que presque tous les actes sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances de l'Etat et que, par cela même, les contrôleurs ont qualité pour en connaître. Il leur appartient donc d'apprécier jusqu'où

peut aller leur examen et de déterminer l'étendue de leurs attributions¹. Touzery le note avec raison : c'est pour eux une question de mesure et de tact. Ils ne doivent jamais oublier qu'ils sont conseillers plutôt que censeurs. Leurs observations doivent être toujours présentées avec le souci de ne point heurter les susceptibilités des chefs de services, mais, inversement, ceux-ci ne doivent point se froisser des observations qui leur sont faites. Elles ne portent que sur des actes, des engagements ou des ordonnances; elles ne concernent pas leur gestion administrative et ils auraient grand tort de se croire visés personnellement.

Par leur portée générale, ces remarques prennent une importance très grande. Elles sont valables pour tout contrôle financier et s'appliquent, en particulier, au contrôle chérifien. C'est la raison pour laquelle nous les avons longuement rappelées.

Il faut indiquer cependant que le danger de froissements, de heurts, est moins grand au Maroc. Le contrôleur chérifien n'est pas détaché auprès d'un ordonnateur particulier. Il examine toutes les dépenses, de quelque service qu'elles émanent, de telle sorte que l'on peut dire que, contrôleur de l'exécution du budget, il ne contrôle plus personne. Mais ses observations ne doivent jamais donner l'impression aux chefs du Gouvernement du Protectorat qu'il entend contrecarrer leur politique générale. Saisi seulement de décisions d'espèces, d'arrêtés viziriels ayant la valeur de décrets simples, de marchés passés en vue d'un objet particulier, les observations qu'il peut être amené à pré-

1. Ces pouvoirs sont aussi très vastes pour une autre raison : chargé de veiller à la bonne application des lois et règlements (v. supra, p. 109), un contrôleur tel que le contrôleur chérifien est amené à les interpréter fréquemment. Il exerce ainsi une action indéniable sur les services, lorsque ceux-ci acceptent la manière de voir du contrôle.

senter à leur égard ne peuvent guère avoir de portée bien vaste. Il appartient aux autorités supérieures, lorsqu'elles en sont saisies, de constater avec une largeur d'esprit suffisante que ces observations sont fondées sur des considérations purement financières et de n'en pas prendre ombrage.

Nous avons déjà eu l'occasion de souligner précédemment la disposition insérée dans l'article 12, *in fine*, du dahir du 20 décembre 1921 : « Si le contrôleur, à l'occasion « de son visa, a eu des doutes sur l'intérêt ou l'utilité de la « dépense engagée, il en avise à toutes fins utiles le directeur général des finances sans que cet avis soit suspensif « de son visa¹ ».

Cette disposition mérite d'être analysée avec soin.

a) En premier lieu, elle habilite le contrôleur à connaître de l'opportunité des dépenses. Leur intérêt, leur utilité, les conditions et la date de leur engagement peuvent être contestées par lui.

b) S'il avait le droit de refuser son visa à des engagements de cette nature, son pouvoir serait fort redoutable et à peine tempéré par le fait que les décisions et les mesures d'une portée générale lui échappent légalement. Il pourrait en effet les rendre inapplicables en opposant systématiquement un refus de visa à toutes les dépenses qui en découlent et en obligeant ainsi l'autorité supérieure à statuer indéfiniment. Le contrôleur deviendrait un juge véritable de la gestion administrative du Gouvernement et des services du Protectorat. Il n'en est heureusement rien puisque le contrôleur ne peut qu'informer le directeur général des finances après avoir donné son visa. Envisagée sous son jour véritable, la disposition de l'article 12 conser-

1. Voir *supra*, chapitre V, p. 123.

ve encore une importance considérable. Le contrôleur, en faisant part au directeur général des finances de ses « doutes », permet à ce dernier de constater les conditions d'application des décisions générales sur les projets desquelles il a été appelé à donner son avis (art. 20 du dahir sur la comptabilité publique). Le contrôleur l'informe en même temps de l'emploi que les services font des crédits mis à leur disposition. Il lui signale les abus, les erreurs possibles. Il appartient alors au directeur général des finances, s'il le juge à propos, de présenter des observations qui, pour être purement officieuses, n'en auront pas moins un effet certain.

Section II

Le refus de visa.

Le contrôleur ne peut refuser de viser que les propositions d'engagement. Mais, comme le visa des ordonnances s'il est donné avec observations, constitue une sanction aussi forte que le refus de visa des engagements, nous examinerons successivement, dans la présente section :

I. Le refus de visa des engagements;

II. Le visa avec observations des ordonnances.

I. Le refus de visa des engagements. — Aux termes de l'article 12 du dahir du 20 décembre 1921, « si les mesures « proposées soulèvent des objections de la part du contrôleur pour un des motifs indiqués au paragraphe précédent, il refuse son visa ». La même disposition se trouve dans l'article 5 de la loi du 10 août 1922. « Si les mesures « proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le « contrôleur refuse son visa ».

Lorsque le service ordonnateur reçoit, en retour, une proposition d'engagement, non visée, mais à laquelle sont annexées les observations du contrôleur, il peut choisir entre deux partis :

a) Ou bien accepter les observations et retirer sa proposition;

b) Ou bien maintenir cette dernière en y joignant une réponse. Le contrôleur a pu être mal informé, fonder son refus de visa sur une interprétation apparemment erronée d'un texte... Il est possible que le contrôleur reconnaisse alors le bien-fondé des arguments invoqués par le service et vise l'engagement. Dans ces deux hypothèses, il n'y a pas de conflit.

Celui-ci ne naîtra que si, sur de nouvelles observations du contrôleur, le service maintient sa proposition. Le cas n'est d'ailleurs pas absolument fréquent. Le plus souvent, en pratique, l'une des parties s'incline, le service en retirant sa proposition, le contrôleur en accordant son visa.

La procédure du conflit est prévue par l'article 14 : « En cas de refus de visa, si le service qui a présenté l'engagement de dépenses maintient sa proposition, le contrôleur en saisit le directeur général des Finances.

« Celui-ci, par l'entremise du secrétariat général, soumet le dossier, avec son visa, au Résident général, qui a seul qualité pour passer outre au refus de visa par une décision spéciale. »

Le refus de visa du contrôleur ne correspond pas, par conséquent, à un veto. Il fait simplement naître un conflit susceptible d'être tranché, très rapidement, par l'autorité supérieure et c'est la décision prise par celle-ci, en confirmation du refus de visa, qui oblige le service à annuler sa proposition.

Ainsi, alors qu'en France, les ministres et ordonnateurs

ne peuvent passer outre au refus de visa qu'avec l'autorisation du ministre des finances (art. 5 de la loi du 10 août 1922), le résident général a compétence au Maroc pour statuer sur le litige. C'est presque la solution coloniale, avec cette différence importante, toutefois, que le résident juge souverainement alors que le gouverneur de la colonie est tenu d'informer, de la solution qu'il a donnée au conflit, le ministre des finances et le ministre des colonies.

La cause en est que le contrôleur colonial est nommé par décret contresigné par le ministre des finances, tandis que le contrôleur, au Maroc, n'a que la qualité de fonctionnaire chérifien, nommé par simple arrêté viziriel. Les garanties ne lui font pas pour autant absolument défaut en cas de conflit : le directeur général des finances, saisi de l'affaire, doit tout d'abord donner son avis. Il est donc tenu de se livrer à un examen approfondi et de justifier son avis par des motifs d'ordre financier. Seul, il peut accomplir cette tâche en raison de sa compétence technique particulière. Il peut également apprécier l'importance des irrégularités signalées par le contrôleur, relativement à la valeur des arguments invoqués par l'ordonnateur pour maintenir l'engagement de dépenses litigieux. Par là, son examen se rapproche de celui qu'effectue le secrétaire général.

Ce dernier, saisi à son tour, étudiera l'affaire sous un angle en effet plus vaste. Chargé d'assurer la haute direction sur les affaires administratives du Protectorat, veillant au bon fonctionnement des services, il examinera le dossier d'un point de vue différent. Il pourra insister, par exemple, sur la nécessité de la dépense, sur son caractère d'urgence et proposer qu'il soit passé outre pour ce motif, tout en reconnaissant le bien-fondé, en droit, du refus de visa. Quant au résident général, il apprécie souverainement l'affaire et tranche librement le litige. Les

avis qui lui sont donnés doivent être fournis obligatoirement, mais ne le lient pas, sa liberté est donc bien absolue.

En pratique, il ne manque pas de tenir le plus grand compte de ces avis. Il est rare qu'il prenne une autre solution que celle que lui propose la direction générale des finances. Rien ne montre mieux l'importance des prérogatives reconnues à cette dernière, véritable juge en fait des conflits qui s'élèvent entre le contrôleur et les services.

De toute façon, le contrôleur a la quasi-certitude de voir les litiges tranchés avec impartialité, puisque cette mission est confiée à l'autorité la plus élevée du Protectorat. Au surplus, le résident général n'étant pas ordonnateur, ne se trouve pas à la fois juge et partie au litige. Et si même un refus de visa était élevé sur une affaire l'intéressant personnellement ou concernant ses cabinets, il refuserait, dans cette hypothèse, de passer outre au refus de visa du contrôleur. Le cas a, d'ailleurs, failli se présenter au cours de l'année 1931-1932. Mais le résident avait fait connaître sa ferme volonté de ne pas résoudre en sa faveur un litige de cette nature.

Sans doute, s'agissant du secrétaire général du Protectorat et du directeur général des finances, la question est-elle plus délicate. L'un et l'autre peuvent être amenés assez fréquemment à donner leur avis sur une difficulté provoquée par un engagement proposé par eux-mêmes ou par l'un des services qui leur sont soumis. Il faut alors faire confiance à leur impartialité et supposer qu'ils sauront s'élever au-dessus des intérêts particuliers de leurs administrations pour n'être plus que les conseillers du résident, exprimant leur point de vue en toute objectivité.

Quelle autre solution donner, d'ailleurs, sous le régime du dahir du 20 décembre 1921 qui n'a institué qu'un con-

trôle purement chérifien ? On ne pourrait assurément substituer ni au secrétaire général, ni au directeur général des finances d'autres autorités locales, qui ne sauraient être qualifiées.

Il ne reste donc qu'à accepter la procédure fixée par le texte organique. Si elle n'est pas parfaite, elle a au moins pour excuse de trouver son pendant, dans une certaine mesure, dans le système de contrôle de la métropole, où les conflits sont toujours tranchés par le ministre des finances, même s'ils sont nés de propositions d'engagement faites par ses propres services.

II. Le visa avec observations des ordonnances. — A l'égard des ordonnances, les pouvoirs du contrôleur sont, en apparence, sensiblement plus réduits : « Le contrôleur « des engagements de dépenses vise obligatoirement les « ordonnances de paiement et de délégation. Le contrôleur « ne peut refuser son visa; il peut seulement, à l'occasion « de ce visa, présenter des observations, dont un exem- « plaire doit être communiqué directement par ses soins « au directeur général des finances ».

Tels sont les termes de l'article 8 du dahir du 20 décembre 1921. Ils limitent singulièrement la portée des pouvoirs du contrôleur puisque celui-ci est tenu de viser dans tous les cas. Rien de plus sage, cependant, que cette disposition. Lorsque les ordonnances parviennent aux fins de visa au service du contrôle, les dépenses correspondantes sont déjà faites. Il ne reste plus à l'administration qu'à se mettre en mesure de les payer le plus rapidement possible. Si des erreurs ou des irrégularités ont été commises, il ne convient pas d'en faire pâtir les ayants droit qui, le plus souvent, n'y sont pour rien. Il importe seulement que le

contrôle relève ces fautes et en informe, d'une part, le service ordonnateur, d'autre part, la direction générale des finances. C'est bien à ces préoccupations que répond l'article 8 du dahir organique. Ces règles sont également connues dans la métropole, où les contrôleurs des dépenses engagées sont tenus de viser obligatoirement les ordonnances, avec ou sans observations (art. 6 de la loi du 10 août 1922).

Le texte français, plus précis que le dahir chérifien, ajoute que les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor et qu'il ne peut être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après autorisation du ministre des finances (art. 6).

Rien de tel au Maroc. L'insuffisance du texte n'a d'ailleurs pas présenté de gros inconvénients en pratique pendant longtemps, en raison des considérations suivantes :

a) Il est admis que le contrôleur, au lieu de respecter fidèlement les dispositions de l'article 8, se borne le plus souvent à renvoyer à l'ordonnateur sans les viser les titres de paiement dans lesquels il a découvert une erreur ou une irrégularité, en y joignant une note purement officieuse. Cette méthode assure une célérité plus grande, elle est imposée par le nombre considérable d'ordonnances émises, nombre tel que si le contrôleur devait viser avec réserves toutes celles qui ne lui semblent pas absolument régulières, c'est-à-dire 40 ou 50 chaque jour, il en résulterait bientôt un embouteillage complet pour les services.

Au reçu de la note officieuse le service peut, soit donner satisfaction à la demande et annuler le titre, soit répondre en maintenant son point de vue et en priant le contrôle

de viser purement et simplement. Presque toujours, le litige ne va pas plus avant.

b) En fait, les ordonnances ne sont visées avec observations qu'autant que le contrôleur a constaté qu'elles étaient entachées d'une irrégularité assez grave, mettant en jeu une question de principe. Le nombre d'ordonnances visées dans ces conditions est toujours extrêmement réduit.

c) Même en cas de visa avec réserves, la difficulté s'arrange encore à l'amiable : le service annule l'ordonnance ou le contrôle appose son visa.

Cependant, il peut arriver que le contrôle se trouve en présence d'irrégularités jugées par lui suffisamment importantes pour justifier le maintien du visa avec observations, malgré l'insistance du service. C'est alors seulement que le conflit existe réellement.

Quelle solution lui donner, dans le silence des textes ? La réponse est difficile à indiquer, d'autant plus que des points de vue différents se sont manifestés tout récemment. Nous en ferons l'examen tout en regrettant que l'insuffisance du dahir organique n'ait pas permis de couper court à ces controverses, particulièrement fâcheuses pour le contrôle.

Auparavant, il nous semble utile de définir, d'une manière très précise, la situation respective des parties au moment où le litige se manifeste :

1^o Jugeant trop graves les irrégularités relevées, non satisfait d'autre part des explications fournies par l'ordonnateur, le contrôle renvoie à ce dernier, revêtu de la mention « Vu avec observations » et accompagnée d'une note, l'ordonnance objet du litige;

2^o L'ordonnateur veut à tout prix assurer le paiement

de la somme mandatée. Il maintient donc son ordonnancement et transmet le titre au trésorier général.

Interviennent à leur tour :

3° Le directeur général des finances, informé du litige par la transmission que le contrôleur lui a faite d'une copie de sa note d'observations (art. 8 du dahir du 20 décembre 1921);

4° Le trésorier général, au reçu de l'ordonnance.

Si ce dernier effectuait le paiement, le litige serait résolu par ce fait même. Mais il ne paye pas un titre visé dans ces conditions. Sa responsabilité est en effet concrète et facilement engagée par tout paiement irrégulier. Or, il peut légitimement considérer comme tel le paiement qu'il ferait au mépris des observations formulées par le contrôleur, car elles n'ont pu être faites que pour des motifs sérieux.

I. On a donc proposé la première solution suivante : Puisque le trésorier général refuse de rendre payable une ordonnance visée avec observations parce que la mention en est faite sur le titre lui-même, le contrôleur n'a qu'à donner un visa pur et simple. Ainsi, le comptable n'aura aucune raison de refuser le paiement d'un titre semblable aux autres en la forme; pour ce motif, il ne pourra craindre de voir sa responsabilité engagée. D'ailleurs, disait-on, le contrôleur n'a pas le droit de porter la mention « Vu avec observations ». Le dahir du 20 décembre 1921 l'astreint à viser *obligatoirement* toutes les ordonnances, en y joignant ou non une note. Par là, le législateur a entendu faire respecter d'une façon absolue les droits des créanciers, sinon il aurait permis au contrôleur de refuser le visa des ordonnances comme il l'a autorisé à refuser le visa des engagements. Si le contrôleur appose la mention en question sur les titres de paiement, le trésorier ne peut plus payer et l'on retombe

dans la situation que les auteurs du texte avaient voulu éviter.

Cette thèse simpliste ne tient pas, ne serait-ce que pour cette raison qu'elle ignore les termes formels du commentaire donné par le ministère des finances aux modifications à apporter au projet de dahir sur le contrôle. En regard du texte du nouvel article 8, il est écrit, en effet : « Il convient de faire connaître au contrôleur dans les instructions qui lui seront données, que lorsqu'il croira devoir présenter des observations, ces observations devront être annexées à l'ordonnance, laquelle sera alors revêtue de la mention « Vu avec observations¹ ».

II. Puisqu'il faut absolument clore le litige, le contrôle a proposé la solution suivante qui a été admise pendant un certain temps :

En France, c'est la même autorité, le ministre des finances, qui tranche les litiges nés à propos des engagements et des ordonnances (art. 5 et 6 de la loi du 10 août 1922). Pourquoi ne pas procéder de même au Maroc ? Le résident général a qualité pour passer outre au refus de visa du contrôleur sur les engagements (art. 14 du dahir du 20 décembre 1921), il faut lui reconnaître symétriquement le pouvoir de résoudre les difficultés qui peuvent apparaître en ce qui concerne les ordonnances.

Cette idée, juste en soi, a été réalisée d'une façon plus discutable. Le contrôle transmettait en effet les ordonnances, objets du litige, au directeur général des finances qui les soumettait au résident par l'entremise du secrétaire général, par application de l'article 14 et suivant la même

1. Ce commentaire est annexé à la lettre adressée le 1^{er} juin 1921 par le ministre des finances au ministre des affaires étrangères.

procédure. C'était étendre abusivement, à notre avis, la portée de ce dernier des engagements aux ordonnances, contrairement à la lettre du texte et, sans doute, à son esprit.

Ce n'est pourtant qu'au mois d'avril 1932 que la direction générale des finances a fait connaître au contrôle qu'il se trouvait dessaisi par le visa avec observations des ordonnances, que son rôle et ses pouvoirs s'arrêtaient là. C'était lui interdire l'application de l'article 14 en la matière et assurer un respect plus strict du dahir du 20 décembre 1921, mais la question restait entière : quelle suite donner aux visas avec observations ?

III. On s'est avisé alors qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdisait au trésorier général de payer les titres visés avec observations¹. La trésorerie en fut informée et, au mois de juin 1932, elle assurait pour la première fois le paiement d'ordonnances revêtues de cette mention².

1. L'article 36 du dahir sur la comptabilité publique porte que « Les payeurs ne peuvent suspendre un paiement... que s'ils reconnaissent qu'il y a omission et irrégularité matérielle dans les pièces produites, ou dans les cas spécifiés au dernier paragraphe du présent article ». Aucun d'eux ne concerne le visa avec observations du contrôleur. Par conséquent, à s'en tenir à la lettre du texte qui a limitativement énuméré les cas dans lesquels le paiement peut être suspendu, le trésorier général n'a pas à tenir compte des observations relatives aux ordonnances.

Cette argumentation nous semble devoir être réfutée :

1° Le dahir sur le contrôle est postérieur au règlement sur la comptabilité publique, le silence de ce dernier s'explique donc fort bien. D'autre part, toutes les conséquences qui devaient résulter du fonctionnement du nouvel organisme ne pouvaient apparaître qu'assez lentement au cours des années suivantes, à telle enseigne que les difficultés relatives au visa avec observations des ordonnances n'ont pu être constatées qu'en 1932 seulement; rien d'étonnant, par suite, à ce qu'aucune des modifications apportées au dahir du 9 juin 1917 n'ait réglé cette question.

2° Même quand l'insuffisance du texte du 20 décembre 1921 s'est manifestée nettement, il n'y a pas toujours été remédié. La preuve en est que jamais l'arrêté viziriel prévu à l'article 15 n'a été pris et que le statut du contrôleur n'a pas davantage été précisé. On ne peut donc pas faire état du silence des textes pour conclure qu'une chose n'étant pas formellement interdite, elle est permise.

2. Le contrôle avait présenté des observations dans l'espèce suivante : Un service accordant à certains de ses agents journaliers, payés sur fonds de travaux, un salaire supérieur au traitement maximum des agents titulaires

Elle se disait disposée à se maintenir dans cette voie en appréciant la nature des observations formulées par le contrôle : touchent-elles à la *matérialité* de la dépense ? Sa responsabilité étant susceptible d'entrer en jeu, elle refusera de rendre payables les titres de paiement. Mais s'il s'agit seulement de la *moralité* ou de l'*opportunité* de la dépense, alors sa responsabilité ne peut être engagée, elle assurera le paiement.

Ainsi, le trésorier général devient le juge de la valeur des observations du contrôleur. Sans que ni l'autorité supérieure, ni l'ordonnateur, ni la direction générale des finances n'interviennent pour donner leur avis, il apprécie souverainement s'il doit ou non payer les titres visés dans ces conditions. C'est une situation paradoxale et aussi un précédent très grave, lourd de conséquences pour l'avenir.

Qu'arrivera-t-il, en effet, si, pour des dépenses inférieures à 6.000 francs, non soumises au visa préalable, le contrôle ne peut viser qu'avec observations les ordonnances, *faute de crédits d'engagement*, alors que le trésorier dispose de *crédits de paiement* suffisants ? Ce dernier paiera-t-il néanmoins, parce que la matérialité de la dépense n'est pas invoquée par le contrôle ?

D'autre part, il est permis de se demander quelle est la portée des observations du contrôle si le trésorier assure le paiement sans en tenir compte. Jusqu'ici, le refus de paiement constituait la sanction la plus forte des pouvoirs du contrôleur, si minces à tant d'autres égards, seul, il était susceptible d'amener les services à composer avec le contrôle. Que devient l'autorité de ce dernier désormais ? Il

de la même catégorie, le contrôle se devait certainement de relever cette situation peu rationnelle faite à de simples auxiliaires payés à la journée. Il critiquait ainsi, non la matérialité de la dépense, mais seulement son opportunité.

est grave sans doute, pour un comptable, de refuser le paiement d'une ordonnance et l'on comprend fort bien les scrupules qui ont poussé le trésorier général à payer le montant de titres visés avec observations, pour des motifs qui n'engagent pas sa responsabilité, mais il n'est sans doute pas moins grave pour lui de payer au mépris des observations formulées par le contrôle.

Au surplus, c'est une question que la Cour des comptes pourra apprécier.

IV. Nous en sommes amené maintenant à terminer cet examen en indiquant comment, à notre avis, la solution rationnelle du conflit peut être cherchée :

a) En premier lieu, les pouvoirs du directeur général des finances, chef du trésorier, pourraient lui permettre de donner ou non à ce dernier l'autorisation qui nous semble nécessaire pour assurer le paiement des ordonnances visées avec observations. Cette solution nous paraît parfaitement logique; si elle était admise, elle introduirait, au Maroc, la solution métropolitaine.

b) On pourrait utilement faire jouer le droit de réquisition de l'ordonnateur dans tous les cas où le comptable est tenu d'y obtempérer, c'est-à-dire quand il y a disponibilité de crédit, justification du service fait ou quand le refus du payeur ne tient pas à des motifs touchant à la validité de la quittance (art. 36 du dahir du 9 juin 1917). Cette solution aurait le grand mérite d'engager nettement la responsabilité des ordonnateurs. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ceux-ci ne manifesteront jamais un grand empressement à y recourir.

c) Enfin, le mieux serait encore de compléter le dahir sur le contrôle. L'introduction de dispositions précises

mettrait un terme à des discussions qui n'ont duré que trop longtemps.

Section III

La responsabilité des ordonnateurs

Les responsabilités qui pèsent actuellement dans la métropole sur les ordonnateurs sont les suivantes :

1^o En premier lieu, la responsabilité *politique* qui a pour sanction, soit la démission des ministres, soit, s'ils ont déjà cessé leurs fonctions, le blâme que les Chambres peuvent leur infliger.

2^o Une responsabilité *civile*, plus effective, dont le principe ne fait aucun doute puisqu'il a été proclamé par les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, investi de l'autorité constitutionnelle en 1848, posé à nouveau en 1850 et rappelé encore par la loi du 10 août 1922.

3^o Enfin, la responsabilité pénale, réglée aujourd'hui par la loi du 10 août 1922.

Ainsi, deux de ces responsabilités ont été sanctionnées récemment par cette loi qui n'a donc pas seulement renforcé les pouvoirs des contrôleurs des dépenses engagées et codifié la législation relative au fonctionnement des services de contrôle. Bien mieux, les dispositions introduites dans les articles 6 et 9 de la loi du 10 août 1922¹ ont été

1. Art. 6, *in fine*, de la loi du 10 août 1922 : « Les ministres ordonnateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des prescriptions du présent article. »

Art. 9 : « Il est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secretsaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois. »

jugées si importantes et si graves qu'elles ont fait l'objet de la plupart des discussions qui ont précédé le vote du texte définitif. Malgré toutes les oppositions qu'elles soulevaient, elles ont été maintenues, imposées même, par M. Bérenger, rapporteur général de la commission sénatoriale des finances à l'époque, qui a pris une part prépondérante aux débats¹.

La cause première de ces dispositions doit être recherchée² dans l'émotion que provoqua, en février 1921, le dépôt d'un cahier de crédits supplémentaires de 2.716 millions de francs, sur lesquels 700 millions avaient déjà été engagés sans autorisation, puis dans la demande de plus de 4 milliards de crédits supplémentaires au mois de novembre de la même année et dans le désir légitime du Parlement de mettre fin à ces abus. Il n'est malheureusement pas certain que le but visé ait été atteint :

1° On a fait remarquer, à juste titre, que « un million de blâmes ne couvrirait pas un sou de déficit »;

2° D'autre part, la responsabilité civile, ou, en d'autres termes, la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs, est pratiquement inopérante au moins parce qu'il n'y a pas de commune mesure entre elle et la fortune des ministres;

3° La responsabilité pénale ne peut guère fonctionner. Il est presque impossible de prouver qu'un dépassement de crédit a été réalisé *sciemment*. D'autre part, la disposition insérée à la fin de l'article 9 : « Si, en cours d'exercice, « le gouvernement juge indispensable et urgent, pour des « nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense « nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépen-

1. Voir notamment le compte rendu de la séance du Sénat du 14 mars 1922, *J. O.*, Sénat, Débats, p. 232 et suivantes.

2. Voir *supra*, chapitre II, p. 56.

« ses au delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra » par délibération spéciale du Conseil des ministres », permet de justifier tous les dépassements de crédits et renverse le principe fondamental de la comptabilité publique française suivant lequel il ne peut être engagé de dépenses sans crédit. Par là, elle couvre toutes les irrégularités et rend le texte particulièrement dangereux¹.

En définitive, l'étude de la législation française nous permet de dégager les conclusions ci-après :

a) L'effort législatif de la métropole a duré plus d'un siècle. C'est la preuve que la question est très difficile à résoudre;

b) Peu de dispositions ont été plus critiquées que celles des articles 6 et 9 de la loi du 10 août 1922. Les commentateurs du texte sont d'accord pour juger sans valeur pratique les sanctions qu'il édicte. M. Allix déclare qu'elles constituent « un épouvantail qui n'effraie personne² ». M. de Marcé s'exprime avec un dédain égal : « La loi... exagère vraiment, et fait figure de croquemitaine pour les petits enfants³ ». M. Jèze n'a pas moins de sévérité, et les autres auteurs abondent dans le même sens⁴.

c) Il est vraisemblable que « sauf le cas de scandales extraordinaires et assez retentissants pour mettre en branle l'appareil de la justice politique⁵ », les ordonnateurs jouiront de l'impunité pour les infractions courantes. C'est donc seulement sous la pression de l'opinion publique et

1. Cf. l'article non signé de la *Revue de science et de législation financières*, année 1922, p. 324.

2. Cf. Allix, *op. cit.*, p. 309.

3. Voir de Marcé, *op. cit.*, p. 109.

4. Cf. notamment de Moulezin, Touzery, Perrot, ouvrages cités.

5. Allix, *op. cit.*, p. 309.

dans des circonstances exceptionnelles que les ordonnateurs seront traduits devant la Haute Cour¹.

En somme, cette responsabilité si complexe des ordonnateurs aboutit pratiquement à une simple responsabilité politique, « dans laquelle elle tendra de plus en plus à se noyer » ainsi que le fait justement observer M. Trotabas, qui ajoute que « l'article 9 de la loi du 10 août 1922, qui « semble établir un régime exceptionnel dans son para-
« graphe 3, établit peut-être bien, en réalité, le régime de droit commun² ».

Le Maroc ne peut donc tirer de l'exemple de la métropole que de bonnes raisons pour maintenir l'absence de toute réglementation en la matière.

La question se pose, d'ailleurs, pour le Protectorat, dans des conditions assez particulières :

1° Les directeurs généraux, les directeurs chargés de la gestion des crédits sont uniquement des fonctionnaires. Ils ne sont pas, en aucune façon, des hommes politiques.

Or, il semble bien que les diverses sanctions édictées par le législateur de la métropole visent davantage, sous l'ordonnateur, l'homme politique que le ministre, chef d'administration.

2° Les ordonnateurs chérifiens signent les ordonnances avant que le contrôleur des engagements de dépenses les ait revêtues de son visa, aucun texte ne leur interdisant de procéder ainsi. Il leur sera donc toujours facile de sou-

1. Autrement dit, la responsabilité des ordonnateurs ne jouera, en France, qu'autant qu'il sera jugé bon de « faire un exemple » et de les sacrifier à la foule, et les plus coupables ne seront pas toujours les plus sévèrement punis. Il y aurait d'intéressants rapprochements à faire entre cette tendance et le sort qu'on réservait jadis aux « gens de finances ». Cf. les importants développements consacrés à l'histoire de cette question par Stourm, *Le Budget*, 1913, p. 534 à 539.

2. Trotabas, *Précis de science et législation financières*, deuxième édition, 1931, op. cit., p. 128 et 129.

tenir, pour leur défense, qu'ils ignoraient tout, pour les dépenses inférieures à 6.000 francs, des irrégularités relevées par le contrôleur, si graves soient-elles, puisqu'elles ne sont signalées qu'après coup.

Il nous semble d'ailleurs suffisant que leur simple responsabilité de fonctionnaire puisse se trouver engagée dans les cas les plus sérieux. En cela, nous sommes d'accord avec les membres de la commission de révision du décret du 31 mai 1862 qui avaient estimé, en étudiant la question de la responsabilité des ordonnateurs, que les punitions disciplinaires, descente de grade, mise en disponibilité, destitution, constituaient les seuls actes de répression qui soient en rapport avec la position et les attributions des ordonnateurs¹.

D'autre part, il serait fort surprenant que les irrégularités les plus importantes n'eussent pas pour conséquence de transformer les ordonnateurs en comptables de fait, ne pouvant obtenir leur quitus qu'après avoir rapporté les preuves de la régularité de leur gestion. Ainsi, les ordonnateurs coupables tomberaient sous le coup de nouvelles sanctions².

Jusqu'ici, la responsabilité des ordonnateurs chérifiens ne s'est pas trouvée engagée, à notre connaissance; la question des sanctions à leur appliquer ne s'est donc jamais posée au Maroc.

Quant au contrôleur, sa responsabilité existe également, bien qu'on ait rarement songé à indiquer jusqu'à quel point. Selon M. de Marcé, le contrôleur serait personnellement responsable devant le ministre des finances, son supérieur hiérarchique, de l'exécution régulière du budget.

1. Cf. Stourm, p. 564, note 1.

2. La gestion de fait est prévue par l'article 73 du dahir sur la comptabilité publique.

Par contre, il ne serait pas civilement responsable, en dépit des termes de la loi du 10 août 1922 (tout fonctionnaire est déclaré responsable des décisions prises sciemment à l'encontre des prescriptions du texte), faute d'une juridiction pour en connaître¹.

Par analogie, on doit admettre que le contrôleur chérifien n'encourt qu'une responsabilité purement personnelle devant le résident général.

1. Cf. V. de Mareé, p. 109.

CHAPITRE VII

REGLES ET FORMES DE LA COMPTABILITE DU CONTROLE.

La comptabilité tenue par le service du contrôle des engagements de dépenses, ses règles, ses formes, correspondent à la comptabilité des contrôles métropolitains des dépenses engagées.

Elle présente donc, en principe, les mêmes caractères :

a) elle a pour objet de faire apparaître, à tout moment, le montant des engagements pris en matière de dépenses publiques et de montrer, par la simple comparaison des sommes engagées et des crédits ouverts, le montant du disponible;

b) Elle doit également faire connaître le montant des sommes ordonnancées et permettre de s'assurer que celles-ci se maintiennent dans la limite des crédits ouverts et, *s'il y a lieu*, des engagements préalables.

Elle se distingue, en effet, de la comptabilité métropolitaine. A la différence de cette dernière qui ne connaît que les dépenses engagées, puis, les mêmes dépenses encore, au moment de leur ordonnancement, la comptabilité du contrôle chérifien doit veiller spécialement aux dépenses ordonnancées sans visa préalable;

c) C'est une comptabilité contradictoire, parce que la

concordance des écritures du contrôle et des ordonnateurs doit être parfaite, au moins théoriquement;

d) Mais c'est en réalité, comme la comptabilité des contrôles métropolitains, une comptabilité approximative, qui toujours côtoie l'exactitude sans jamais l'atteindre absolument.

L'étude des règles et formes de la comptabilité du contrôle chérifien demande l'examen successif :

I. Des communications faites par les services au contrôle pour lui permettre de tenir sa comptabilité;

II. Des livres comptables du service du contrôle et des ordonnateurs.

III. De la comptabilité spéciale des dépenses éventuelles inférieures à 6.000 francs.

Section I

Les communications faites par les services au contrôle.

Les communications que les services ordonnateurs doivent faire au contrôle sont indiquées, assez sommairement, dans l'article 9 du dahir du 20 décembre 1921, et, d'une manière plus complète, par la circulaire du 26 novembre précédent.

Ces communications sont de deux sortes :

- 1° les unes doivent être faites au début de l'exercice;
- 2° les autres au cours de l'exercice.

I. Les communications faites à l'ouverture de l'exercice. — L'article 9, 2° prévoit que les ordonnateurs remet-

tent au contrôleur, à l'ouverture de l'exercice, un état faisant connaître par rubrique du programme :

- a) les dépenses permanentes qui doivent être considérées comme engagées dès le début de l'exercice;
- b) les engagements reportés de l'exercice antérieur.

a) *Les dépenses permanentes.*— La circulaire précitée explique qu'il faut entendre par là les dépenses qui se reproduisent indéfiniment chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées. La circulaire indique que, par exemple, rentrent dans cette catégorie, les traitements et indemnités fixes du personnel. Les services doivent en adresser un état nominatif, correspondant aux effectifs au dernier jour de l'année financière précédente, sans tenir compte des modifications possibles.

La seconde circulaire du 30 décembre 1925 a indiqué les conditions dans lesquelles les états nominatifs du personnel doivent être établis. Les services sont tenus de répartir les noms des agents en autant de sections que le budget comporte de rubriques correspondant aux crédits de personnel. Pour chaque agent, ces documents doivent faire connaître les nom, grade, classe et qualité, la résidence, la situation de famille, la date d'ancienneté dans la classe ou l'emploi, le montant du traitement et des indemnités ainsi que tous les autres renseignements relatifs à la justification de l'engagement.

b) *Les engagements reportés* de l'exercice antérieur et qui ont déjà été soumis au visa du contrôle doivent être inscrits également au début du nouvel exercice. Rentrent dans cette catégorie les engagements qui, n'ayant fait l'objet d'aucun ordonnancement ou seulement d'un ordon-

nancement partiel, sont reportés pour la totalité ou pour partie.

Il en est de même de ceux qui intéressent plusieurs exercices et doivent être repris, dans la mesure où ils concernent la nouvelle période budgétaire. La circulaire indique que le cas peut se présenter notamment pour des marchés, contrats de travaux, baux, polices, etc...

Au total, ces indications sont assez vagues. Elles correspondent à celles que donnaient le décret de 1893. La distinction entre les dépenses permanentes, qui doivent être portées en comptabilité dès l'ouverture de l'exercice, et les dépenses éventuelles, qui ne sont prises en charge qu'au fur et à mesure de leur engagement, offre en pratique d'assez grandes difficultés. En l'absence d'un critérium précis, le contrôleur reste souvent maître de répartir les dépenses dans l'une ou l'autre catégorie. Il en était ainsi en France jusqu'au décret du 15 juin 1923, chaque contrôleur effectuait à sa guise la répartition des dépenses, suivant la méthode qui lui semblait la meilleure. « En réalité la dette publique et les traitements étaient « en général les seules dépenses inscrites dès le début de « l'exercice, bien qu'il y en eût beaucoup d'autres susceptibles d'être qualifiées de permanentes¹ ».

Au Maroc, les traitements du personnel, la liste civile, les loyers, les subventions qui se répètent chaque année..., sont considérés à juste titre comme devant être pris en charge dès l'ouverture de l'exercice. En revanche, on a longtemps assimilé aux dépenses éventuelles le remboursement des obligations et le paiement des coupons des emprunts émis par le Protectorat, dont le montant est

1. Touzery, *op. cit.*, p. 99.

cependant connu et peut être déterminé dès l'émission de l'emprunt.

Le décret du 15 juin 1923 a fait disparaître l'ancienne division entre dépenses permanentes et dépenses éventuelles. Comme on l'a fait remarquer, ces expressions ont vécu¹. Mais il faudrait ajouter qu'avec les mots la chose n'a pas disparu. En substituant à l'ancienne division l'énumération qui fait l'objet de l'article 5 du décret, on a seulement présenté d'une manière différente les dépenses qui doivent être inscrites dès le début de l'exercice; ce sont, aux termes de l'article en question :

« 1^o Le montant, évalué pour toute l'année, des dépenses qui résultent directement et sans l'intervention d'une décision administrative de l'application de dispositions légales et réglementaires;

« 2^o Le montant des dépenses engagées en vertu de décisions antérieures et qui se reproduisent tant qu'une nouvelle décision ne vient pas les modifier;

« 3^o Le montant des dépenses engagées sur l'exercice en cours, en vertu de décisions prises par anticipation;

« 4^o Le montant des autorisations d'engagement accordées au commencement de l'année aux fonctionnaires des services extérieurs ».

Tous les autres engagements sont inscrits en cours d'exercice au fur et à mesure de leur examen par le contrôleur.

Il y a lieu de se demander si l'énumération donnée par l'article 5 permet de discriminer facilement, parmi les dépenses, celles qui doivent être prises en comptabilité dès l'ouverture de l'exercice et celles qui ne le seront que

1. Cf. Hitte (M.), *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse, Bordeaux, 1923.

plus tard. Il semble plutôt que cet article ne fait que donner des indications générales n'ayant pas un caractère impératif. La question resterait donc entière, chaque contrôleur demeurant libre comme auparavant d'effectuer la répartition des dépenses, en tenant simplement compte des indications du texte. On est ainsi amené à conclure qu'il doit en être de même au Maroc et que le contrôleur chérifien doit rester maître de classer les dépenses à cet égard au mieux des intérêts de son service, en inscrivant dans ses registres, dès le début de l'exercice, toutes les dépenses dont il peut déterminer au moins approximativement le montant. C'est d'ailleurs là, à notre avis, qu'est le critérium le moins imparfait¹.

II. Les communications faites au cours de l'exercice. —

Ces communications sont de trois sortes :

A) Les premières informent le contrôle des propositions d'engagement et des ordonnancements;

B) Des états sont adressés mensuellement par chaque ordonnateur, indiquant toutes les sommes engagées au cours du mois écoulé;

C) Les dernières ne sont effectuées qu'en fin d'exercice.

a) *Envoi des propositions d'engagements et des ordonnances.* — Le contrôle est informé des engagements de dépenses effectués au cours de l'exercice par la transmission que les ordonnateurs lui font de tous les projets de décisions ou de conventions portant sur des sommes

1. Ainsi, dans cette conception, qui est aussi celle du contrôle chérifien, des dépenses très nombreuses devraient être prises en charge au début de chaque exercice, telles les subventions permanentes accordées à certains organismes, les locations diverses d'appareils téléphoniques ou autres, etc...

Cette méthode présente le grand avantage de rendre indisponible, dès le début de l'année, une masse assez considérable de crédits. Par suite, les dépassements sont moins à redouter.

supérieures à 6.000 francs. Ces projets sont envoyés¹, sous fiche réglementaire donnant toutes les indications, nécessaires, au contrôle pour lui permettre de vérifier la concordance de ses écritures avec celles des ordonnateurs et de servir ses livres de comptabilité. En particulier, si l'engagement proposé intéresse plusieurs exercices, la fiche doit indiquer aussi exactement que possible la part imputable à chacun d'eux. D'autre part, le contrôle a connaissance des ordonnancements par la transmission *sous bordereau* des ordonnances de paiement et de délégation².

Enfin, si un engagement de dépense régulièrement visé subit, pour un motif quelconque, une augmentation ou une diminution, une proposition rectificative doit être immédiatement adressée au contrôle, en double expédition et avec toutes les justifications et les références nécessaires³.

B) Les situations mensuelles. — A la fin de chacun des mois de l'année financière et du premier mois de la période complémentaire, les ordonnateurs doivent également transmettre au contrôle un état récapitulatif des engagements. Cet état doit représenter, en premier lieu, la situation des crédits ouverts, puis dans des colonnes distinctes :

a) les dépenses engagées au cours du mois sur visa du contrôleur⁴;

1 et 2. Voir *supra*, chapitre V., pp. 95; et 111.

3. Circulaire du 30 décembre 1925.

4. C'est par suite d'une erreur de rédaction que l'article 9 indique que les services doivent remettre au contrôle, à la fin de chaque mois, un état faisant connaître les dépenses engagées *au cours du mois précédent*. Il s'agit, en réalité, des dépenses engagées au cours du même mois, ainsi que l'indique l'article 10 : « Le contrôleur inscrit dans sa comptabilité des engagements « de dépenses :

« 3° A la fin de chaque mois, au vu des états d'engagements de dépenses

b) les dépenses engagées pour des sommes égales ou inférieures à 6.000 francs (ou à 15.000 francs pour les marchés de travaux spéciaux à la direction générale des travaux publics¹⁾ et non soumises au visa du contrôleur.

Dans une colonne spéciale, les situations font ressortir les crédits disponibles, tels qu'ils apparaissent par comparaison des crédits ouverts et des dépenses engagées.

C) Communications faites à la clôture de l'exercice. — Les ordonnateurs doivent transmettre, à la clôture de l'exercice, un état faisant connaître :

a) le montant des engagements antérieurement admis qui, n'ayant donné lieu à aucun ordonnancement, doivent être annulés.

b) le montant des engagements antérieurement admis qui, n'ayant donné lieu à aucun ordonnancement, ou seulement à des ordonnancements partiels, doivent être reportés à l'exercice suivant en totalité ou en partie.

Le contrôleur reçoit encore les états de restes à payer.

Section II

La comptabilité du service du contrôle et des ordonnateurs.

Ni le dahir du 20 décembre 1921, ni la circulaire du 26 novembre précédent ne donnent la liste des livres de comptabilité que le service du contrôle doit tenir; elles

« le montant des engagements du mois portant sur des engagements de...

La circulaire du 30 décembre 1925 a ensuite accordé aux services jusqu'au 10 du mois suivant pour établir ces états. Il faut entendre par là, le 10 du mois suivant celui pendant lequel les dépenses ont été faites.

1. Article 17 du dahir du 20 décembre 1921.

indiquent seulement les inscriptions qui doivent être portées sur ces livres.

Dans la pratique, la comptabilité du contrôle comporte la tenue des livres suivants :

- 1° le livre des dépenses engagées;
- 2° le livre spécial aux engagements intéressant plusieurs exercices;
- 3° le cahier des visas;
- 4° le cahier des marchés.

Dahir et circulaire parlent uniquement de carnets. Ce mot est aussi désuet que le décret du 14 mars 1893, où il se trouvait déjà. La comptabilité a pris, avec les services du contrôle eux-mêmes, une importance telle qu'elle exige aujourd'hui tout un ensemble de livres fort volumineux qu'on ne peut, sans ironie, appeler carnets.

1° Les livres des dépenses engagées comportent, à chaque page, un certain nombre de colonnes. Dans la première est inscrit le montant de la dotation budgétaire. Les modifications apportées à celle-ci en cours d'exercice sont mentionnées dans l'une ou l'autre des deux colonnes suivantes, selon qu'il en résulte une augmentation ou une diminution de la dotation primitive. Le montant des crédits ouverts, compte tenu de ces modifications, apparaît dans une quatrième colonne.

Au fur et à mesure de l'envoi des fiches d'engagement pour les dépenses supérieures à 6.000 francs, de la transmission des situations mensuelles et des bordereaux pour les dépenses non soumises au visa préalable du contrôleur, les colonnes suivantes « dépenses engagées » après visa ou sans visa sont servies. Le total des dépenses est calculé après chaque opération nouvelle. A la fin de chaque mois les écritures sont arrêtées.

En haut de chaque page, les agents chargés de la comptabilité doivent reproduire le libellé de la rubrique budgétaire, le numéro des chapitre, article et paragraphe correspondants et, s'il y a lieu, du programme d'emploi des crédits. Il est ouvert autant de livres que le nombre des ordonnateurs et le nombre des rubriques l'exigent.

Dès le début de l'exercice, sont pris en charge :

- a) Les dépenses permanentes;
- b) Les engagements antérieurement admis et qui doivent être reportés sur le nouvel exercice;
- c) La part imputable à l'exercice en cours sur les engagements intéressant plusieurs exercices.

Les dépenses nées au cours de l'exercice sont prises en charge dans les conditions indiquées précédemment. Il est à remarquer que les dépenses engagées par visa ne devraient être couchées sur les livres de dépenses engagées qu'au moment où le contrôle est informé des décisions définitives prises à leur égard, c'est-à-dire lors du renvoi de la fiche par le service ordonnateur (art. 10 du dahir du 20 décembre 1921). En pratique et dans un but de célérité, le contrôle sert les livres au moment où il appose son visa. Ce système présente, en outre, l'avantage d'engager immédiatement les dépenses en comptabilité alors que si ces dernières n'étaient prises en charge qu'au moment du retour des fiches, le reliquat disponible pourrait être absorbé dans l'intervalle par les dépenses ordonnancées sans avoir jamais été engagées au préalable.

Les augmentations et les réductions des engagements inscrits sont également portés sur les livres, les augmentations à leur date avec une référence dans la colonne réservée aux observations, les réductions en fin de mois, lors de la récapitulation mensuelle.

2° Le livre spécial des dépenses intéressant plusieurs exercices rappelle, en tête de chacune de ses pages, le titre budgétaire et le libellé de la rubrique. Dans des colonnes distinctes sont inscrits la date, l'objet et le montant des décisions, puis la part imputable à chacun des exercices intéressés.

3° Les cahiers de visas sont servis lors des engagements. Il en existe un par ordonnateur. Dans les colonnes de gauche de chaque page, les numéros d'ordre des visas qui constituent une suite unique et ininterrompue par ordonnateur et par année, ainsi que leur date, sont inscrits. Dans les colonnes suivantes, il est fait mention de l'objet détaillé des engagements, de leur montant et de leur imputation. Une dernière colonne est réservée aux observations.

4° Il est ouvert autant de cahiers de marchés qu'il y a d'ordonnateurs. Une page est réservée à chacun des marchés. Outre l'imputation, l'objet, la date, le nom du fournisseur ou de l'entrepreneur, le numéro et la date du visa y sont rappelés ainsi que le montant global du marché, la part concernant les travaux, l'imprévu, les honoraires...

Au fur et à mesure des ordonnancements, il est pris note des numéros, date et montant des ordonnances, de leur imputation et du total des acomptes payés.

Il a été jugé utile de tenir, en dehors de ces livres comptables, un répertoire complet du personnel titulaire et des agents auxiliaires permanents en service dans les administrations publiques du Protectorat. A cet effet, un cahier est ouvert pour chaque service. Les noms des fonctionnaires et des agents auxiliaires y sont classés par rubrique budgétaire et, dans chaque rubrique, par catégorie, grade et classe. En regard des noms et prénoms sont indiqués le grade, la classe, la date du recrutement ou du dernier

avancement, le traitement de base, le montant de la majoration marocaine correspondante, l'indemnité de résidence ou de logement et, s'il y a lieu, les indemnités permanentes attachées à la fonction et les indemnités pour charges de famille.

Ces cahiers sont constamment tenus à jour. Toutes les modifications affectant les agents y sont mentionnées au vu des fiches d'engagement ou de diminution. Ils permettent donc de retrouver à tout moment la situation d'un agent quelconque et de constater si le nombre des agents en fonction se maintient dans la limite prévue au budget. En outre, il est beaucoup plus facile d'effectuer des vérifications périodiques entre les sommes ordonnancées au profit des agents et celles auxquelles ils ont réellement droit en prenant ces cahiers pour guide du contrôle qu'en se rapportant aux états de dépenses permanentes, moins maniables, établis d'une manière parfois peu heureuse, et devenant bientôt inexacts en raison des modifications qui surviennent en cours d'exercice dans la situation du personnel. L'utilité de ces cahiers est donc indéniable.

Cependant, ils présentent l'inconvénient de ne pouvoir être conservés que pendant un laps de temps fort court. Les changements de toute nature qui affectent le personnel obligent, en effet, le contrôle à remplacer ces cahiers au bout d'un ou deux ans. Il en résulte que les agents sont absorbés chaque année, pendant un temps assez long, par leur renouvellement alors qu'ils pourraient certainement être employés à des tâches plus importantes.

Mieux vaudrait, à notre avis, leur substituer un système complet de fiches individuelles, réalisé sur les bases suivantes :

a) Chaque fiche devrait concerner un seul agent. Les

renseignements les plus détaillés relatifs à celui-ci devraient y être inscrits, indiquant sa situation administrative et sa situation de famille. Des colonnes ou des lignes supplémentaires permettraient d'indiquer les modifications l'affectant de quelque manière que ce soit.

b) Le classement des fiches serait effectué par service, rubrique budgétaire, grade et nom. Toutes les fiches relatives aux agents d'un même service seraient réunies dans un ou plusieurs fichiers. Ce premier classement fait, il conviendrait de rappeler sur des fiches intercalaires, dont une serait établie pour chaque rubrique budgétaire, le nombre d'emplois prévus dans chaque grade. En regard serait indiqué le nombre des agents en fonction. Enfin, des intercalaires sépareraient les fiches des agents de grades différents.

Les fiches seraient établies une fois pour toutes : chaque année il suffirait de modifier les intercalaires de manière à maintenir leur concordance avec le budget. Au cours de l'exercice, les indications portées sur les fiches individuelles seraient modifiées très simplement au vu des propositions d'engagement ou de diminution.

Le contrôle tient également un cahier des loyers et un livre spécial, très détaillé, de sa comptabilité.

Quant aux services, la circulaire du 26 novembre 1921 leur fait une obligation de tenir un livre des dépenses engagées, un cahier spécial des engagements intéressant plusieurs exercices et un cahier des marchés.

Ces différents livres sont en tout point comparables aux livres correspondants dont le contrôle se sert. Leur tenue n'appelle aucune observation spéciale.

*Section III***La comptabilité spéciale des dépenses
inférieures à 6.000 francs**

A différentes reprises déjà, cette particularité essentielle du système chérifien de contrôle a été indiquée : les dépenses occasionnelles inférieures à 6.000 francs ne sont pas soumises à l'engagement préalable et au visa du contrôle.

L'introduction de cette disposition dans le dahir du 20 décembre 1921 provoqua par la suite certaines difficultés qui n'ont été résolues d'une manière satisfaisante que depuis quelques années. Sans doute, cette disposition était-elle rendue indispensable par la création d'un poste unique de contrôleur. La tâche de celui-ci n'eût pas été réalisable si toutes les dépenses, sans exception, avaient été soumises au visa préalable. Le surcroît de travail qui en serait résulté, le nombre d'agents nécessaires pour l'effectuer n'auraient pas trouvé leur équivalent dans les garanties nouvelles d'un contrôle plus étendu.

Toutefois, un examen convenable doit être fait des dépenses inférieures à 6.000 francs. Il convient donc de les soumettre à des règles peu nombreuses, mais suffisamment précises.

Malheureusement, les services n'attachaient que peu d'importance à ces dépenses et se montraient fort négligents à leur égard. Aussi parut-il nécessaire au secrétariat général de donner aux ordonnateurs quelques indications assez nettes concernant les engagements inférieurs à 6.000 francs (à l'époque 5.000 francs). Tel fut l'un des objets de la circulaire du 30 décembre 1925.

Le dahir du 20 décembre 1921 a prescrit aux ordonna-

teurs, dans son article 9, de remettre au contrôle, à la fin de chacun des mois de l'année financière et du premier mois de la période complémentaire, un état faisant connaître, par rubrique du programme, « les dépenses engagées pour des sommes inférieures à 6.000 francs et non soumises au visa du contrôleur en exécution de l'article 6 ». L'observation rigoureuse de cette prescription par les services était indispensable pour permettre au contrôle de tenir sa comptabilité dans les conditions fixées par l'article 10. Aux termes de ce dernier, le contrôleur doit prendre en charge « à la fin de chaque mois, au vu des états d'engagement de dépenses, le montant des engagements du mois portant sur des sommes inférieures à 6.000 francs ».

Il est évident que les dépenses engagées, mais non encore ordonnancées, devaient être inscrites sur les situations, c'est pourtant ce qu'omettaient de faire un certain nombre de services.

De tels procédés n'allaient pas sans présenter de sérieux inconvénients. La comptabilité du contrôle ne concordait plus avec celle des ordonnateurs. Chose plus grave, le contrôle, n'ayant pas connaissance de la totalité des dépenses engagées, ignorait le montant exact des disponibilités existant réellement aux diverses rubriques. Les dotations budgétaires pouvaient donc être épuisées sans que le contrôle pût s'en apercevoir.

Le nouveau système, établi par la circulaire du 30 décembre 1925, devait mettre un terme à ces errements.

Lorsqu'une dépense, engagée au cours d'un mois quelconque, est ordonnancée avant l'envoi au contrôle de la situation mensuelle des dépenses engagées, le montant en est obligatoirement inscrit sur un état, dit état de dépenses éventuelles, annexé au bordereau d'émission.

Mais s'il n'a pas été possible de procéder à l'ordonnancement avant l'envoi de la situation mensuelle, la dépense doit être inscrite sur celle-ci. La circulaire règle minutieusement les indications qui doivent y figurer : chaque engagement inférieur à 6.000 francs est inscrit séparément; la date de l'engagement, le nom du créancier, l'objet de la dépense et son montant sont également mentionnés. Au moment de l'ordonnancement, la date de la situation et le numéro sous lequel l'engagement a été inscrit doivent être portés sur la pièce justificative jointe à l'ordonnance.

On a donc voulu que les dépenses soient toujours inscrites dans les écritures du contrôle, lors de leur engagement, quand elles sont soumises au visa préalable, à la réception des situations mensuelles—au plus tard le 10 du mois suivant celui pour lequel elles sont établies — si elles n'atteignent pas 6.000 francs. Seules, sont prises en charge au moment de leur ordonnancement, les dépenses éventuelles, inférieures à 6.000 francs, qui sont mandatées avant l'établissement des situations mensuelles.

Le point essentiel est que les services fournissent au contrôle, à la fin de chaque mois, non seulement l'énumération des dépenses ordonnancées au cours du même mois, mais la liste complète des dépenses engagées au cours de cette période. C'est à cette seule condition que la comptabilité des engagements de dépenses peut refléter exactement la situation des crédits utilisés et des crédits restant disponibles.

Le contrôle dut le rappeler à son tour aux services dans une lettre qu'il leur adressa le 19 juillet 1928. L'année précédente, il avait été d'ailleurs prescrit aux ordonnateurs de remettre à ceux de leurs agents chargés d'effectuer les

achats courants des carnets d'enregistrement des bons de commande¹. Cette autre innovation devait donner les résultats les plus heureux. Les agents prennent note, au jour le jour, sur des carnets, des commandes de minime importance qu'ils ont passées. Si des différences en plus ou en moins avec les chiffres portés sur ces carnets apparaissent lors de l'envoi par les fournisseurs de leurs factures et si l'ordonnancement doit être effectué avant l'établissement des situations mensuelles, il en est fait mention sur les états de dépenses éventuelles. Si l'ordonnancement doit être postérieur, l'augmentation ou la diminution est portée sur la situation.

Il serait désirable que, pour faciliter la tâche du contrôle, les services établissent leurs situations mensuelles sur des formules uniformes. On rencontre encore trop de négligences dans ces états, chaque service agissant à sa guise, donnant des indications plus ou moins complètes, classant les dépenses dans un ordre quelconque. Les bureaux de comptabilité du secrétariat général et de l'office des postes sont seuls parvenus à des résultats excellents dans l'établissement et la présentation des états.

Fort heureusement, les omissions relevées sur les situations, en ce qui concerne les engagements, sont maintenant en nombre extrêmement réduit. Elles n'entraînent plus de conséquences fâcheuses. Elles font ressortir néanmoins le caractère approximatif de la comptabilité du contrôle.

1. Circulaire du 15 juillet 1927.

CHAPITRE VIII

CRITIQUE DU REGIME DU DAHIR DU 20 DECEMBRE 1921.

Tel qu'il a fonctionné au Maroc de 1922 à maintenant, le contrôle des engagements de dépenses a certainement donné des résultats satisfaisants dans l'ensemble. Il a eu le grand mérite de réaliser une amélioration sensible sur le système de contrôle de l'ordonnancement qu'effectuait le bureau de la direction générale des finances. Il a permis de suivre dans des conditions convenables les engagements ainsi que les ordonnancements. Ses avis, ses observations ont été d'une utilité certaine pour la direction des finances, dans la mesure où elle en était informée, non moins que pour les bureaux de liquidation et d'ordonnancement des services. A ce dernier point de vue, on peut affirmer que le contrôle a été le meilleur éducateur financier de ceux-ci. Enfin, les irrégularités, si nombreuses et parfois si graves autrefois, ont vu leur nombre diminuer et leur gravité s'atténuer sous son heureuse influence.

Cependant, on ne saurait se déclarer entièrement satisfait, et il n'est pas besoin d'un examen très approfondi pour relever toutes les imperfections et toutes les lacunes du régime institué par le dahir de 1921.

Quatre points doivent faire l'objet de remarques et d'observations particulières :

1° la situation du contrôleur des engagements de dépenses;

2° les pouvoirs d'examen qui lui sont accordés;

3° l'éloignement du contrôleur par rapport aux services ordonnateurs et aux dépenses effectuées dans les régions;

4° les avances en régie.

Section I

La situation du contrôleur des engagements de dépenses.

On ne peut manquer d'être frappé, à la lecture de l'article premier du dahir du 20 décembre 1921, par le lachisme avec lequel le texte définit la situation du contrôleur. Son statut est inexistant, ses rapports avec l'autorité supérieure ou le directeur général des finances ne sont pas davantage précisés.

C'est une lacune considérable qu'aucun texte n'a comblée. L'arrêté viziriel prévu par l'article 15 n'a jamais été pris. Seuls, des arrêtés ont fixé le montant du traitement du contrôleur.

Sans jouir d'aucune garantie, il s'est donc trouvé isolé aussi bien devant le résident général que devant le directeur général des finances et, chose plus grave, devant les ordonnateurs. Chef de service, assimilé par le traitement aux sous-directeurs, il est sans appui devant les directeurs généraux et directeurs chargés de l'ordonnancement. Aucune autorité, ni au Maroc, ni dans la métropole, n'a regu mission de le soutenir et l'on peut dire que l'indépen-

dance qu'on a voulu lui donner est la cause même de sa faiblesse.

Or, s'il est vrai que le grade de l'agent chargé du contrôle n'est pas un facteur dominant dans l'organisation d'un système d'examen de dépenses, on ne saurait affirmer, par contre, qu'un contrôleur doit être totalement indépendant et par cela même isolé. Bien au contraire, comme il est impossible de choisir les contrôleurs parmi les fonctionnaires d'un rang égal à celui des ordonnateurs qu'ils ont mission de contrôler, il faut suppléer à cet état de chose inévitable et renforcer leur autorité en les plaçant sous la tutelle d'un pouvoir très fort.

A cette seule condition, ils auront l'autorité nécessaire pour faire prévaloir ou du moins pour soutenir leur manière de voir¹. Peut-on prétendre que l'autorité des contrôleurs métropolitains des dépenses engagées tient seulement à leur qualité d'inspecteurs des finances ou de chefs de bureau du ministère? Si leurs observations ont une si grande force, si leurs avis sont si écoutés, la cause en réside sans doute davantage dans la protection que leur assure le ministre des finances, dans les garanties diverses qu'ils tiennent de leur statut² que dans la valeur même

1. Et même, tout simplement, la possibilité de se maintenir dans leurs fonctions. Le contrôleur algérien doit certainement à la situation très forte qui lui est faite d'avoir pu résister aux attaques dirigées contre lui, voici quelques années, lorsqu'on disait de son service « que son action n'a d'autre résultat que d'engendrer, par son intervention malveillante, des froissements dont la marche irrégulière des services est toujours la conséquence, de compliquer les opérations administratives de façon incroyable et d'occasionner des dépenses hors de proportion avec les maigres économies qu'il peut parfois faire réaliser, allant jusqu'à absorber le quart du temps de l'administration centrale. »

D'ailleurs, en réfutant ces critiques, M. Gallé, rapporteur de la Commission interdépartementale des économies à la session ordinaire de 1925 des Assemblées financières algériennes, prenait la défense du contrôle et concluait que si ce service n'existait pas, il faudrait le créer. On ne saurait mieux dire et reconnaître plus nettement la nécessité de l'examen fait par le contrôle.

2. Le statut des contrôleurs des dépenses engagées a été réglé minutieusement par le décret du 12 septembre 1923.

— si grande soit-elle — de ces observations et de ces avis. Ils sont assurés qu'en cas de conflit avec les ordonnateurs dont ils doivent contrôler les dépenses, une autorité, au moins égale à ces derniers, les protégera. Pour des raisons semblables, la situation des contrôleurs financiers coloniaux ne semble pas être moins forte.

Section II

Les pouvoirs d'examen du contrôleur

Si l'on passe aux pouvoirs d'examen accordés au contrôleur, on est encore obligé de constater leur insuffisance manifeste, qui s'exprime avec plus de force encore quand on les compare aux pouvoirs des contrôleurs de la métropole et des contrôleurs coloniaux.

Le contrôleur chérifien ne suit pas la préparation du projet du budget. Il ne participe pas aux travaux ni de la commission du budget, ni du conseil du Gouvernement. Il ignore tout des intentions du Gouvernement relativement à l'exécution du budget.

Ces intentions, il ne pourrait les deviner qu'au travers des programmes qu'il reçoit pour servir de cadre à son contrôle (art. 2 et 5 du dahir du 20 décembre 1921). Or, ceux-ci, établis par les ordonnateurs, examinés et discutés sans l'intervention du contrôleur, arrêtés par le directeur général des finances au chiffre des crédits inscrits au projet de budget (art. 3, al. 1^{er}.) le laissent dans l'ignorance des desseins du Gouvernement. Il doit simplement en suivre l'exécution au moyen de communications qui lui sont faites par les ordonnateurs (art. 5). En d'autres

termes, si les conditions d'application d'un programme lui semblent anormales, le contrôleur doit recevoir les éclaircissements auprès de l'ordonnateur qu'il est chargé de surveiller ! Autant dire que jamais il n'aura recours à ce procédé. L'article 5 reste lettre morte.

Nous sommes loin du système français qui donne mission aux contrôleurs de vérifier si le budget est bien exécuté en conformité du vote des Chambres (art. 5 de la loi du 10 août 1922) et du système colonial où les projets de budget soumis à l'approbation du gouvernement métropolitain doivent être accompagnés de l'avis du contrôleur financier (art. 5 des décrets du 22 mars 1907).

Les notes trimestrielles que le contrôleur est tenu d'adresser au directeur général des finances sur le fonctionnement de son service et ses rapports avec les ordonnateurs — si grande que puisse être leur utilité — ne possèdent pas l'ampleur des diverses communications que doivent faire les contrôleurs des dépenses engagées. En particulier, aucune de ces notes ne peut avoir la portée du « rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à formuler » que les contrôleurs métropolitains doivent transmettre au ministre des finances, aux ministres intéressés, et, par l'intermédiaire du premier à la Cour des comptes et aux commissions financières des deux Chambres (art. 7 de la loi du 10 août 1932). Sans doute, le contrôleur chérifien peut prendre l'initiative de transformer la note qu'il adresse à la fin du dernier trimestre de l'année financière en un « rapport d'ensemble ». Mais le dahir de 1921 ne le prévoit pas et, en outre, le texte limite au directeur général des finances cette communication dont le résident général et la métropole auraient

intérêt à être informés, dans les mêmes conditions que les ministres des colonies et des finances qui reçoivent les rapports mensuels, portant sur la situation budgétaire et sur le fonctionnement des services financiers, établis par les contrôleurs coloniaux et dont copie est remise aux gouverneurs généraux (art. 4 des décrets du 22 mars 1907).

Enfin, si le contrôleur chérifien doit recevoir obligatoirement, aux fins de visa, les projets de décisions et de conventions comportant soit directement, soit indirectement un engagement de dépense supérieur à 6.000 francs (art. 6 du dahir organique) le texte n'indique pas, par contre, qu'il doit donner, au point de vue financier, son avis motivé sur les projets de textes législatifs et de conventions soumis à l'avis ou au contreseing du directeur général des finances, ainsi que sur les diverses propositions budgétaires ou demandes de crédits additionnels qui peuvent être présentées par les ordonnateurs. A l'inverse, la circulaire qui a porté, en 1921, le projet de dahir à la connaissance des divers services a pris soin de préciser que « le visa des engagements est une formalité indépendante, et d'ailleurs très différente, de l'avis du directeur général des finances, prévu par l'article 20 du dahir sur la comptabilité publique. » Ce texte dispose : « Aucun projet de dahir, arrêté viziriel, arrêté résidentiel, etc., comportant pour l'Etat un engagement de dépenses ou un abandon de recettes, ne pourra être soumis à la signature du Résident général qu'accompagné de l'avis du directeur général des finances ».

En France, les contrôleurs des dépenses engagées sont, au contraire, tenus de donner leur avis motivé sur les projets de textes, décisions ou conventions soumis au

contreseing ou à l'avis du ministre des finances (art. 4 de la loi du 10 août 1922); quant aux contrôleurs coloniaux, ils ont des pouvoirs en tout point comparables puisque « tous projets d'arrêtés ou de décisions émanant des « diverses autorités civiles et militaires et intéressant « directement ou indirectement les crédits du budget « colonial ou les finances de la colonie doivent leur être « communiqués préalablement et visés par eux » (art. 3 des décrets du 22 mars 1907¹).

Ainsi apparaît singulièrement réduit le rôle du contrôleur chérifien. Le dahir du 20 décembre 1921 le confine dans la vérification fragmentaire des diverses opérations d'exécution du budget, sans lui donner le moindre droit de regard sur les conditions dans lesquelles il est établi, sans lui permettre d'exprimer son avis autorisé lors de la discussion en commission, puis en conseil du gouvernement. Les textes d'une portée générale doivent être appliqués par lui sans qu'il ait pu formuler ses observations. Ses rapports ne contiennent de considérations générales qu'autant qu'il veut bien ou qu'il peut en insérer.

1. Besson pouvait sembler audacieux lorsqu'il écrivait dans son ouvrage sur *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, qu'il fallait « remonter « plus haut que l'ordonnancement, jusqu'à la source de la dépense... devis, « cahier des charges, marchés dont l'exécution plus ou moins lointaine « aura pour effet d'engager les finances de l'Etat. Alors, l'organisation du contrôle était très rudimentaire. Mais on s'aperçoit maintenant qu'il faut remonter plus haut encore. Sans aller jusqu'à soutenir avec Colson « qu'il n'est pas un acte administratif qui n'engage une dépense et c'est « pourquoi le contrôleur des dépenses engagées... ne pourrait jouer un « rôle utile qu'en contrôlant tous les actes effectués par le ministre et « toutes les paroles prononcées par lui... » (*Cours d'économie politique*, livre V, éd. définitive, 1931, p. 65), il faut bien constater que la source des dépenses se trouve dans les dispositions légales ou réglementaires ou dans les conventions générales. Par exemple, c'est l'arrêté viziriel qui relève les traitements ou accorde de nouvelles indemnités à certains agents, qui crée la dépense, ce n'est pas la décision spéciale prise ensuite au profit de chaque ayant droit ou l'état d'engagement, pourtant seuls soumis au visa du contrôleur chérifien et qu'il ne peut qu'homologuer, sans mot dire.

*Section III***L'éloignement du contrôleur
par rapport aux services centraux et aux services extérieurs.**

Le système établi par le dahir du 20 décembre 1921 présente d'autres lacunes : il laisse le contrôleur trop éloigné, non seulement des faits, mais aussi des ordonnateurs. D'autre part, il ne permet qu'un contrôle insuffisant des dépenses effectuées sur les crédits délégués.

C'est une des supériorités du système métropolitain de contrôle que d'avoir placé, le plus souvent, un contrôleur auprès d'un seul ordonnateur. Il en résulte des avantages assez nombreux pour qu'on puisse se déclarer partisan de cette méthode.

En premier lieu, il est relativement facile au contrôleur de s'initier aux conditions de fonctionnement d'un seul ou d'un nombre très limité de services. Les catégories de personnel qui en relèvent sont toujours assez réduites, la connaissance de leur statut peut être acquise très rapidement; les dépenses de matériel, de leur côté, sont, pour un même service, de nature assez semblable.

En outre, le contrôleur d'un service, ayant son bureau dans le même corps de bâtiment, vit un peu de la même vie que lui. Il voit quotidiennement les fonctionnaires dont il a mission de contrôler la gestion et, à chaque rencontre, il peut s'entretenir avec eux des difficultés pendantes, obtenir des éclaircissements, des explications rapides qui rendent son examen à la fois plus facile, parce qu'elles suppriment fréquemment la nécessité de demandes écrites, et plus sûr, parce qu'elles l'informent mieux. En

même temps, il se rapproche des faits eux-mêmes. Il suit beaucoup mieux le fonctionnement du service et peut apprécier plus exactement sa gestion. Ce sont là des considérations de pur fait, sans doute, mais d'une telle importance que l'on ne peut les négliger.

II. Les ordonnances de délégation doivent être visées obligatoirement par le contrôleur. Les projets de décisions ou de conventions comportant, sur les crédits délégués, un engagement de dépenses supérieur à 6.000 francs sont également soumis au visa préalable. Le système est donc, sur ce point, sensiblement supérieur à celui de la métropole où le contrôleur se borne, pratiquement, à viser les ordonnance de délégation.

L'article 6 de la loi du 10 août 1922 lui en fait une obligation. Le même article indique la nature des vérifications auxquelles le contrôleur doit se livrer à cet égard : ces ordonnances doivent se rapporter soit à des engagements déjà visés, soit à de simples états de prévisions de dépenses dont il a préalablement pris charge dans ses écritures. D'autre part, elles doivent se maintenir à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévisions et dans celle des crédits.

Le décret du 15 juin 1923 a précisé l'étendue du contrôle exercé sur les dépenses des services extérieurs de la façon suivante :

1° Les autorisations d'engagement ou états de prévisions des dépenses dans la limite desquels les fonctionnaires des services extérieurs doivent se maintenir pour chaque chapitre ou subdivision de chapitre sont soumis au visa du contrôleur avant de leur être notifiés (art. 7).

2° *Lorsqu'il le demande*, les services de l'administra-

tion centrale communiquent au contrôleur les situations périodiques d'emploi des autorisations d'engagement que les fonctionnaires doivent leur fournir par application des dispositions de l'article 8 (art. 9).

3^o Conformément à l'article 12 : « Les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement produits à l'appui des projets d'ordonnances de paiement *et de délégation* soumis, aux termes de l'article 6 de la loi du 10 août 1922, au visa du contrôleur doivent contenir une référence précise aux engagements correspondants. »

4^o Enfin, les contrôleurs des dépenses engagées *sont autorisés* à prendre connaissance des pièces justificatives des paiements effectués par les comptables publics et, *notamment, des mandats des ordonnateurs secondaires* (art. 15).

Le contrôle des ordonnateurs secondaires est donc bien prévu, mais, de toute évidence, il est organisé dans des conditions insuffisantes.

Tout d'abord, les situations périodiques d'emploi des crédits délégués et les mandats ne sont communiqués aux contrôleurs que sur la demande de ces derniers. Il y a tout lieu de supposer que le contrôle qu'ils doivent effectuer sur les dépenses du service central les absorbe au point de ne guère leur permettre de s'occuper des dépenses des services extérieurs.

Pour le surplus, le contrôle exercé n'a, en somme, pour seul effet, que de rendre difficiles les dépassements de crédits. Résultat assurément notable, s'il était vraiment assuré complètement, mais dont on ne saurait se contenter, même dans cette hypothèse, car si les ordonnateurs ne peuvent pas dépasser les crédits qui leur sont délégués,

ils ont la faculté, par contre, de se mouvoir en toute liberté à l'intérieur de ces crédits, l'emploi de ceux-ci n'étant pratiquement pas surveillé. Touzery fait remarquer, à juste titre, que « les contrôleurs des engagements de dépenses, « agents sédentaires siégeant auprès des administrations « centrales à Paris, ne peuvent assurer pleinement le contrôle préventif des ordonnateurs secondaires¹. » Moulezin est plus catégorique encore et voit, dans l'insuffisance de la loi du 10 août 1922 à cet égard, une lacune fondamentale². On ne pourrait en apprécier toute la gravité d'ailleurs que par l'examen de statistiques complètes faisant connaître l'importance des crédits délégués par rapport aux crédits ouverts pour chaque ministère et pendant plusieurs années consécutives. Il n'est pas à notre connaissance que l'on ait pu, ou voulu, publier de statistiques de cette sorte.

Au Maroc, à l'inverse, le contrôleur reçoit aux fins de visa toutes les propositions d'engagement supérieures à 6.000 francs. Il est ainsi amené à exercer un contrôle convenable sur les dépenses du personnel auxiliaire rétribué directement par les régions, sur les autres dépenses permanentes, telles que les loyers, ainsi que sur les dépenses de matériel supérieures à 6.000 francs. Mais là se borne son pouvoir. N'ayant aucun droit de regard sur les mandats, il ne peut s'assurer de leur concordance avec les engagements qu'il a visés et ne peut, pour la même raison, vérifier les dépenses occasionnelles d'un montant inférieur.

C'est une lacune du système du dahir du 20 décembre 1921. Il en est une dernière, non moins importante.

1. Touzery, *op. cit.*, p. 87.

2. Cf. Moulezin, p. 44.

*Section IV***Absence de contrôle sur les avances de régie**

Les textes métropolitains, si rigoureux, si précis à maints égards délaissent complètement la question des avances en régie. Tout au plus trouve-t-on, dans l'article 14 du décret du 15 juin 1923, la disposition suivante : « les pièces justificatives des avances faites aux régisseurs par économie des services centraux doivent, avant leur envoi aux comptables payeurs, être soumises à l'examen du contrôleur qui vise les bordereaux récapitulatifs ». Disposition sans valeur pratique puisqu'elle concerne uniquement les quelques avances consenties à un commis de ministère pour lui permettre d'acquitter les menues dépenses courantes dont le montant reste toujours très faible. Elle néglige la question infiniment plus importante des avances consenties aux régisseurs en général et, particulièrement, aux régisseurs des services extérieurs.

Il en est de même au Maroc. Les avances ne sont soumises qu'à la vérification *a posteriori* des comptables; aucun contrôle préalable n'est exercé sur elles.

C'est une lacune d'autant plus grave que les avances ont été d'un usage très fréquent au Maroc, en raison des difficultés et des lenteurs des communications entre les services centraux et les services extérieurs. Or, il y a un danger évident à confier à des agents de ces derniers services, le maniement de sommes parfois considérables. Il est bien prévu, en effet, que le montant des avances consenties à un même régisseur ne doit pas dépasser 50.000 francs, mais une dérogation à ce principe est admise : une simple

décision du directeur général des finances, prise sur la proposition de l'ordonnateur, peut augmenter ce chiffre jusqu'à un maximum quelconque indiqué dans la décision¹. En fait, la limite de 50.000 francs est fréquemment élevée au profit des régisseurs et ceux-ci arrivent ainsi à détenir des sommes extrêmement importantes. Le contrôle ne peut que se borner à apposer son visa au bas des certificats de paiement. Son rôle s'arrête là. Et comme les avances sont susceptibles de se renouveler très rapidement, un même agent peut recevoir, dans le cours d'une année, des sommes atteignant au total plusieurs millions, sans qu'aucune vérification préalable soit exercée sur l'emploi qu'il en fait.

Section V

Les bases de la réforme désirable

Nous en arrivons ainsi à définir les bases sur lesquelles un nouveau système de contrôle doit être organisé au Maroc :

1^o En premier lieu, il faut donner à l'organe central de contrôle une situation extrêmement forte.

2^o Les pouvoirs de cet organe central doivent être très étendus. Ils doivent lui permettre, quelle que soit la forme qu'on lui donnera, de devenir le véritable contrôleur financier du Protectorat, appelé à donner son avis obligatoirement sur le projet de budget, sur les textes généraux susceptibles d'entraîner directement ou indirectement, immédiatement ou à échéance plus ou moins lointaine,

1. Art. 27 du dahir sur la comptabilité publique.

des dépenses quelconques, sur la gestion des ordonnateurs et l'utilisation des crédits, les réformes désirables, les aménagements à opérer.

3° Il faut rapprocher, le plus possible, le contrôle des faits, c'est-à-dire des dépenses faites par les ordonnateurs principaux et par les ordonnateurs secondaires.

4° Le contrôle doit être étendu aux dépenses des régisseurs.

5° Dans les réformes à accomplir, la considération d'économie ne doit pas constituer un frein. Il suffira sans doute souvent d'utiliser le personnel compétent, déjà formé, apte à remplir les fonctions de contrôle. Mais, en aucun cas, il ne faut soumettre la réalisation des réformes à une question de crédits. C'est une erreur très grave commise par le législateur métropolitain, dont l'exemple ne doit pas être imité. Quiconque participe au fonctionnement d'un service de contrôle sait que la dépense résultant du recrutement d'un agent, dont la présence est reconnue nécessaire par ce service, est compensée largement par les économies qui en résultent.

Subsidiairement, les mesures nouvelles doivent tendre le plus possible :

1° A faire disparaître la règle du non-visa sur les dépenses inférieures à 6.000 francs.

2° A diminuer le volume des avances en régie jusqu'à le réduire aux menues dépenses qui ne peuvent être réglées autrement.

CHAPITRE IX

LA DECONCENTRATION TERRITORIALE DES DEPENSES

C'est dans une disposition de la loi de finances du 16 avril 1930 qu'il faut rechercher l'origine première des réformes en voie de réalisation au Maroc depuis 1931. Dans des conditions assez curieuses, mais facilement explicables, les autorités du Protectorat ont su s'emparer d'une mesure préconisée par la métropole, pour son usage propre, et la réaliser alors que la France ne la mettait pas en pratique.

Aux termes de l'article 133 de la loi précitée « le contrôle « institué par la loi du 10 août 1922 est étendu aux dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires sur les « crédits du budget général de l'Etat et des budgets annexes rattachés pour ordre au dit budget ». Un règlement d'administration publique devait indiquer les modalités d'application de cette disposition nouvelle. Il n'est pas à notre connaissance que ce texte ait été pris. On s'est borné à tenter un essai dans un département, sans généraliser la mesure. Cette carence n'est d'ailleurs pas pour surprendre si l'on songe qu'il a fallu trente ans à la métropole pour organiser un contrôle convenable des dépenses des services centraux. Il y a tout lieu de supposer qu'il lui faudra un délai de plusieurs années au moins pour mettre

sur pied une organisation infiniment plus complexe et qui nécessitera notamment l'installation d'un agent spécialisé au chef-lieu de chaque département. La machine administrative française, si soumise aux traditions, aux rouages si nombreux et si divers, ne peut être modifiée aisément.

Section I

Les conditions de réalisation et les bases de la réforme au Maroc

Il en va tout autrement dans un pays comme le Maroc, à l'organisation encore très jeune et partant facilement malléable, où l'idée devient acte avec rapidité.

Il s'agissait d'ailleurs de réaliser un projet fort simple, tendant à assurer un contrôle à la fois plus complet et plus rapide sur les dépenses effectuées par les services extérieurs, tout en allégeant la tâche des directions centrales et de leurs bureaux de comptabilité. Il est inutile de souligner l'intérêt des mesures envisagées autrement qu'en rappelant combien leur mise en œuvre est de nature à répondre à certaines des critiques adressées au régime du dahir de 1921¹.

Pour y parvenir, il suffisait, d'une part, d'instituer de nouveaux ordonnateurs secondaires en donnant à tous des pouvoirs suffisants, d'autre part, d'organiser au chef-lieu de chaque région un bureau local de contrôle des engagements de dépenses.

Dès le 28 février 1931, le directeur général des finances

1. Cf. Marchal, p. 47.

était amené à préciser, dans une circulaire adressée à tous les chefs de services intéressés, les conditions de réalisation de la réforme dont les bases définitives avaient été posées, deux jours auparavant, au cours d'une conférence à laquelle ils avaient participé sous le présidence du résident général. Un dahir du 14 mars suivant autorisa la création par arrêtés viziriels de contrôles régionaux. Les termes en sont reproduits dans un décret français du 21 avril 1931.

I. Institution d'ordonnateurs secondaires. — Il était essentiel de permettre l'exécution sur place, dans chaque région, de toutes les opérations d'engagement, de liquidation, de mandatement et de paiement des dépenses. A cette seule condition, la circulaire précitée le rappelait à juste raison, les échanges de correspondances entre l'ordonnateur principal et l'ordonnateur secondaire aussi bien qu'entre ce dernier et le contrôleur régional des engagements de dépenses pouvaient être réduits au minimum et, par suite, la célérité dans les opérations assurée. Le rapport établi par l'inspecteur des finances, chef de la mission des économies, le prescrivait d'ailleurs explicitement.

Il en résulte que chaque service ordonnateur doit être nécessairement représenté, au centre de chaque région, par un agent subordonné ayant qualité pour engager, liquider et mandater les dépenses, c'est-à-dire par un ordonnateur secondaire. Le dahir du 9 juin 1917, modifié par le dahir du 16 novembre 1926, en autorise la création. Aux termes de l'article 26, en effet : « Les ordonnateurs « peuvent, avec l'assentiment du directeur général des « finances, instituer des sous-ordonnateurs et leur déléguer

« tout ou partie des crédits dont ils disposent. Les sous-
« ordonnateurs agissent, dans les limites budgétaires et
« territoriales assignées par la décision qui les désigne,
« sous le contrôle et la responsabilité de l'ordonnateur qui
« les institue ». De fait, il existait déjà quelques ordonna-
teurs secondaires, non préparés d'ailleurs à remplir les
nouvelles fonctions dont on allait les charger. Il fallait en
augmenter le nombre et préciser leur compétence.

En premier lieu, toute liberté fut laissée aux chefs des
administrations intéressées à l'exécution de la réforme
pour fixer la compétence territoriale des sous-ordonna-
teurs à instituer, à charge par eux cependant d'en
déterminer les limites de telle sorte que, lors de la réa-
lisation complète du projet, tout le territoire du Maroc
soit soumis aux ordonnateurs secondaires de leur service.
D'autre part, si chaque ordonnateur principal peut con-
fier à plusieurs agents la charge des crédits délégués pour
une seule région, lorsque plusieurs services différents sont
placés sous son autorité, il est important, par contre,
qu'un ordonnateur secondaire seulement soit considéré
comme directement responsable, vis-à-vis de lui, de
l'utilisation des crédits.

La compétence territoriale des ordonnateurs secondaires
étant définie et abandonnée, ainsi que leur nombre,
à la discrétion des ordonnateurs dont ils dépendent, sous
les réserves indiquées, il restait à déterminer la *nature*
des crédits à déléguer. A cet égard, le principe admis fut
le suivant :

Seuls, doivent être exclus de la délégation les crédits
affectés au traitement du personnel titulaire. La dispo-
sition insérée à ce sujet dans la circulaire du 28 fé-
vrier 1931 ayant donné lieu à des interprétations diffé-

rentes de la part des services, le directeur général des finances en précisa le sens : « L'exception au principe de « la délégation des crédits est limitée aux traitements « soumis au régime de la caisse de prévoyance ou de la « caisse des pensions¹. » La raison en est que les ordonnances de paiement des traitements du personnel soumis au régime des caisses locales de prévoyance ou de retraite sont examinées par le bureau central des pensions de la direction générale des finances.

Par conséquent, doivent être délégués tous les crédits du personnel contractant, du personnel auxiliaire et tous les crédits de matériel.

Le volume des crédits délégués est donc considérable. Pour assurer leur stricte utilisation, il a été stipulé que les ordonnances de délégation seraient appuyées de programmes d'emploi aussi détaillés et aussi précis que possible, comparables, en la forme, à ceux que les ordonnateurs principaux sont tenus de remettre au contrôle central des engagements de dépenses (art. 4 du dahir du 20 décembre 1921).

Les ordonnateurs secondaires doivent suivre fidèlement ce programme qui constitue le cadre de leur activité. Ils ne peuvent donc pas se mouvoir librement dans la limite des crédits dont la gestion leur est confiée. Par contre, ils n'ont aucune autorisation à solliciter pour engager les dépenses de personnel ou de matériel suivant les indications fixées par les programmes d'emploi. C'est ainsi qu'ils peuvent recruter le personnel auxiliaire et lui allouer le salaire prévu par les textes réglementaires, passer les marchés et les adjudications en vue de l'exécution des travaux autorisés.

1. Circulaire du directeur général des finances du 22 avril 1932.

II. La création des contrôles régionaux.— L'institution des ordonnateurs secondaires, ainsi envisagée, n'a de raison d'être que si elle a pour conséquence la création des contrôles régionaux, décidée au cours de la conférence du 28 février 1931, autorisée par le dahir du 14 mars suivant qui a introduit un article 15 *bis* dans le corps du texte organique du 20 décembre 1921 : « Des contrôles régionaux pourront être organisés par arrêtés viziriels suivant les principes généraux du présent dahir. »

Il avait été convenu auparavant qu'un bureau de contrôle serait créé au centre de chaque région, la mesure étant réalisée en plusieurs étapes. Le contrôle lui-même doit être exercé dans les mêmes conditions qu'à Rabat, sur les bases du dahir de 1921 ainsi que le prévoit expressément l'article 15 *bis*. Par conséquent, le contrôleur local, sur les dépenses faites sur les crédits délégués, des pouvoirs semblables à ceux qui sont accordés au contrôleur central sur les dépenses des services centraux.

Jusqu'ici, il n'est innové en rien dans les conditions d'exercice du contrôle. Au lieu de se référer au budget, le contrôleur régional veille à la bonne application du programme d'emploi des crédits délégués. Les projets de décisions ou de conventions comportant un engagement de dépense supérieur à 6.000 francs lui sont soumis sous fiche réglementaire, il vise obligatoirement les mandats de paiement qui doivent tous se référer à la situation mensuelle des dépenses engagées produite par les ordonnateurs secondaires. Le nouveau système se ramène simplement à une extension du domaine d'application du dahir organique et des circulaires subséquentes, en permettant un contrôle très strict et très rapide des dépenses des services extérieurs en même temps que très efficace,

puisque le contrôleur, installé au centre même de la région, a une connaissance directe des faits.

Ainsi conçue, la réforme se justifiait amplement. On a voulu aller plus loin encore : *le visa* du contrôleur *est étendu aux pièces justificatives des avances en régie*. Les ordonnateurs ne trouvent plus de brèches par lesquelles échapper au contrôle. Toute dépense, sans exception, est vérifiée. La mesure est d'une importance considérable; elle permet un contrôle total de toutes les dépenses; elle exprime la volonté très nette du Gouvernement d'empêcher tout gaspillage, toute irrégularité dans la consommation des crédits. Sa signification ne peut échapper aux ordonnateurs.

En ce qui concerne la comptabilité, le contrôleur régional doit la tenir dans les mêmes formes générales, mais plus simplifiées, que le contrôleur central. Toutefois, le cahier des marchés mérite une mention spéciale. Un compte étant ouvert pour chaque travail à exécuter, le contrôleur enregistre toutes les dépenses engagées à ce titre, qu'elles résultent de marchés ou de *simples factures*. On évite ainsi que les crédits alloués ne soient détournés de leur affectation primitive, que les services n'aient recours au fractionnement pour éluder l'obligation de passer des marchés ou des adjudications. Ce contrôle est assurément plus facile, dans un bureau local, en raison du nombre assez réduit des engagements effectués dans la région, qu'au service central de Rabat. C'est encore un des avantages, et non des moindres, qui résulte de la création des contrôles régionaux.

L'activité de ces derniers se trouvant définie, il restait à préciser quelle serait la situation des contrôleurs locaux.

Les placer sous l'autorité du contrôleur central, seule

solution apparemment logique, n'eût pas été heureux cependant. Il convenait, en effet, de déterminer aussi exactement que possible la condition faite aux contrôleurs régionaux. Or, nous avons indiqué précédemment¹ combien le statut du contrôleur avait été mal défini par le dahir du 20 décembre 1921. Mettre sous ses ordres les contrôleurs locaux, c'était renoncer à apporter des remèdes décisifs à la situation antérieure. Ces considérations ont prévalu. Nommés par décision du directeur général des finances (dahir du 14 mars 1931), les contrôleurs régionaux sont soumis à sa seule autorité, mais le visa est donné par chacun d'eux « de sa propre autorité et sous sa responsabilité personnelle ». Ainsi, le directeur des finances leur donne la force nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions, les couvre au besoin, si des difficultés surgissent, mais les laisse librement exercer leur contrôle. Il est leur protecteur plus encore que leur chef. Rien ne peut mieux assurer leur indépendance à l'égard des ordonnateurs et leur donner plus de confiance : toutes proportions gardées, leur situation est la même que celle dont jouissent les contrôleurs métropolitains des dépenses engagées. L'impression d'isolement que ressentent souvent les agents affectés dans les centres éloignés est grandement atténuée pour eux par les tournées fréquentes qu'effectue un inspecteur principal de comptabilité, désigné par le directeur général des finances, agent de liaison entre celui-ci et les régions.

Les attributions du contrôleur central se trouvent ainsi ramenées à peu de chose, à l'égard des crédits délégués. Elles se réduisent au visa des programmes d'emploi

1. Voir *supra*, chapitres III et VIII, pp. 66 et s. et p. 165.

et des ordonnances de délégation auxquelles ils sont annexés et à la prise en charge, dans la comptabilité, du montant des crédits alloués aux ordonnateurs secondaires.

Section II

Les étapes de la réalisation.

Les rapports de la mission des économies, les conférences tenues à différentes reprises à Rabat avaient donc permis de définir les conditions de réalisation de la réforme. La circulaire du directeur général des finances du 28 février 1931 en avait annoncé la prochaine exécution partielle. Le 1^{er} avril 1931, date d'ouverture de l'exercice 1931-1932, le contrôle régional des engagements de dépenses de Marrakech commençait à fonctionner à titre d'essai.

I. La création d'un contrôle régional à Marrakech (1931).

— La réforme envisagée était en effet assez hardie pour que la réalisation n'en fût faite que par étapes. Il fallait savoir, avant de généraliser la mesure, si les espoirs placés dans le nouveau système étaient justifiés. D'autre part, une tentative isolée nécessitait moins de modifications dans le système antérieur que la création immédiate et simultanée de contrôles dans chacune des régions; demandant moins d'efforts de la part des services ordonnateurs, elle était acceptée par eux plus facilement.

La région de Marrakech fut choisie pour servir de champ d'expérience. En conséquence, un contrôleur de comptabilité y fut installé dans le courant du mois de mars 1931 et devint au 1^{er} avril suivant le contrôleur régional des engagements de dépenses. Afin de le décharger de tout

travail d'exécution, deux agents subalternes, un commis titulaire et un auxiliaire lui furent adjoints, son intérim étant assuré, en cas de maladie ou pendant ses congés, par un contrôleur de comptabilité.

II. La création des contrôles d'Oudjda et Fez (1932).— Les résultats obtenus ayant été jugés très satisfaisants, deux nouveaux postes furent créés le 1^{er} avril 1932 dans les régions d'Oudjda et Fez. Leur organisation est identique à celle du contrôle de Marrakech : à la tête de chaque bureau régional est placé un contrôleur de comptabilité aidé de deux commis. Il faut signaler cependant l'importance de la compétence territoriale de chacun d'eux. Le contrôleur d'Oudjda examine les dépenses de sa région et celles des régions des confins algéro-marocains et de Taza, tandis que le contrôleur de Fez a compétence également sur les dépenses de la région de Meknès, de telle sorte que les trois postes de Marrakech, Oudjda et Fez couvrent environ les deux-tiers du territoire de la zone française.

III. La création des derniers contrôles régionaux. (A partir du 1^{er} janvier 1933).— La dernière étape sera certainement en bonne voie de réalisation le 1^{er} janvier 1933, par la création à cette date, peut-être d'un contrôle régional du Gharb à Port-Lyautey, vraisemblablement d'un poste à Casablanca pour la région de la Chaouia. Par la suite, il sera sans doute nécessaire d'installer un deuxième contrôleur dans cette dernière ville, chargé d'aider le titulaire d'une façon permanente et de le remplacer pendant ses absences. Cette mesure correspondrait simplement à l'importance particulière de la région et au montant considérable des travaux qui doivent y être exécutés.

Alors, la réforme sera complètement réalisée, les dépenses de la région de Rabat pouvant sans inconvénient demeurer soumises à l'examen du service central de contrôle. Ultérieurement, les postes d'Oudja et de Fez devront sans doute être dédoublés par la création de bureaux régionaux à Taza et à Meknès.

Section III.

Les premiers résultats acquis.

Il peut sembler prématuré de parler dès maintenant des résultats acquis par le fonctionnement des contrôles régionaux, puisque le plus ancien d'entre eux ne fonctionne que depuis moins de deux ans. C'est d'ailleurs des seuls rapports trimestriels établis par le contrôleur de Marrakech, pour l'exercice 1931-1932, que nous entendons faire état pour porter un jugement sur les conséquences de la création des contrôles régionaux, sur l'emploi, par les services extérieurs, des crédits qui leur sont délégués.

Dès son premier rapport, pourtant établi le 4 juillet 1931 et portant sur la première période de trois mois qui, normalement, n'aurait dû constituer qu'une période de tâtonnements et de mise au point, le contrôleur régional de Marrakech constatait :

1° Que nombre de dépenses supérieures à 6.000 francs, fractionnées auparavant pour éviter les lenteurs de transmission au contrôle de Rabat, étaient soumises à son visa et lui permettaient de formuler à leur sujet les observations convenables.

2° Que le nombre des avances en régie, autrefois très important, se réduisait dans des proportions parfois con-

sidérables et toujours notables. C'est ainsi qu'à tel service qui, pour l'exercice 1930-1931 avait obtenu 59 avances, deux avances seulement étaient consenties pour les trois premiers mois de l'exercice suivant, soit une moyenne de 8 pour l'année. En même temps, le contrôle demandait que le salaire du personnel auxiliaire européen rétribué sur fonds de travaux et payé par avances, fût désormais rémunéré par mandats nominatifs. Satisfaction lui ayant été donnée, le nombre et le volume des avances en régie s'en trouva encore réduit.

Ainsi, trois mois avaient suffi pour donner des résultats si probants que la cause des contrôles régionaux était gagnée. Les buts visés étaient atteints. L'avenir ne fit que confirmer ces premiers résultats.

Au total, du 1^{er} avril 1931 au 31 mars 1932, 16.197.479 fr. firent l'objet d'avances en régie contre 22.049.795 fr. pour la période antérieure du 1^{er} janvier au 31 décembre 1930. La direction générale des travaux publics, à elle seule, ramena le chiffre de ses avances à 10.919.943 francs contre 16.350.580 fr. Quant au nombre des avances consenties, il est réduit pour le même service de 500 à 214. Pour la direction de l'agriculture, on relevait, en 1930, 12 avances s'élevant ensemble à 86.685 francs. Pas une seule dépense de cette direction n'a été acquittée par le jeu des avances depuis l'institution du contrôle régional.

C'est dire l'importance des résultats acquis par ce dernier dès sa première année de fonctionnement, résultats qui ne peuvent que s'accroître à l'avenir dans le sens d'une diminution de plus en plus forte du nombre et du montant des avances en régie.

Une dernière question se pose à l'égard des contrôles régionaux : comment les situer dans le cadre de l'organisation administrative du Protectorat ?

On a voulu voir dans leur création l'amorce de mesures de *décentralisation*. Cette conception nous semble erronée.

Suivant M. Hauriou, la décentralisation administrative est, en effet, un mouvement qui tend « à la création de « centres d'administration publique autonomes où la « nomination des agents provient du corps électoral de la « circonscription et où ces agents forment des agences collectives ou des assemblées participant au pouvoir exécutif¹ ». Or, on ne trouve rien d'absolument comparable au Maroc, même dans l'organisation municipale.

En principe, les membres des commissions municipales sont nommés par le pouvoir central. Le pacha, président, le chef des services municipaux, vice-président de ces commissions, sont fonctionnaires d'Etat. Enfin, les délibérations sont purement consultatives. Casablanca et Fez sont les seuls centres érigés en municipalités qui échappent à certaines de ces règles².

Les membres des commissions d'intérêts locaux des centres secondaires non érigés en municipalités, pourvus de cet organisme, sont également nommés par le pouvoir central. De plus, ne possédant pas la personnalité financière, toutes leurs recettes sont versées au budget général qui leur fournit les ressources nécessaires³.

La région n'est pas davantage décentralisée. Financièrement, elle n'a qu'un embryon de budget.

1. Cf. Hauriou, *Précis de droit administratif*, onzième édition, Sirey, 1927, *op. cit.*, p. 57.

2. Sur ces diverses questions, voir La Casinière (H. de), *Les municipalités marocaines*, Casablanca, imprimerie de la *Vie marocaine*, 1924 et Decroux (Paul), *La vie municipale au Maroc*, Lyon, Bosc et Riou, 1932, ainsi que Dubuisson, *Le contrôle politique et administratif des villes*, rapport de fin de stage des contrôles civils, 1931.

3. Cf. l'intéressante étude sur les centres non érigés en municipalités de Henri Mazoyer, rapport de fin de stage des contrôles civils, 1932.

La création des contrôleurs régionaux ne modifie pas cette situation. Les contrôleurs locaux *sont nommés par le pouvoir central* — en l'espèce, par le directeur général des finances — pour exercer des attributions dont certaines étaient autrefois confiées au contrôle central, comme le visa des dépenses supérieures à 6.000 francs faites sur les crédits délégués. *Ils sont agents de l'Etat*, ne représentent que lui et n'agissent que pour lui, à tel point que les dépenses des budgets régionaux leur échappent.

Il s'agit donc seulement de mesures de *déconcentration*, consistant à transférer à des agents locaux du pouvoir central¹, des attributions auparavant dévolues à un service central.

CHAPITRE X

LES TRANSFORMATIONS ÉVENTUELLES DU CONTROLE CENTRAL

La création toute récente des contrôles régionaux constitue sans doute le signe précurseur de modifications plus profondes du régime du dahir du 20 décembre 1921. Elle répond bien à la nécessité actuelle d'assurer un contrôle plus rapide, plus proche des faits, des dépenses publiques. Dans la mesure où il est possible d'en apprécier la valeur, on peut affirmer que cette innovation a donné de premiers résultats satisfaisants.

Il est permis de se demander s'il ne conviendrait pas maintenant de s'engager plus résolument encore dans cette voie, en plaçant auprès de chaque ordonnateur principal à Rabat, un agent spécialisé chargé du contrôle des engagements et des ordonnancements.

Après avoir justifié l'opportunité de cette mesure, nous indiquerons comment elle nous semble réalisable et quel rôle nous paraît devoir être confié à l'organe central de contrôle dont le maintien s'imposera impérieusement, mais sous une forme nouvelle.

*Section I***De la nécessité d'un contrôle
plus efficace des ordonnateurs principaux.**

Les considérations qui tendent à faire instituer des contrôles particuliers auprès de chaque ordonnateur principal sont du même ordre que celles qui ont justifié la création des contrôles régionaux.

Placé auprès d'un seul ordonnateur — du moins en principe —, chaque contrôleur pourra s'initier rapidement au fonctionnement du service dont il aura mission de contrôler les dépenses. Il sera plus rapproché des faits, mieux au courant des questions particulières à ce service que ne peut l'être actuellement le contrôleur central. Enfin, le nombre des engagements qui lui seront soumis se trouvant forcément assez réduit, il pourra mieux conserver la mémoire des affaires traitées.

Pour ces diverses raisons, le contrôle exercé se montrera plus efficace, tout en étant au moins aussi rapide. Ce sont des arguments largement suffisants, à notre avis, pour justifier la création d'autant de bureaux de contrôle qu'il existe d'ordonnateurs principaux.

Section II

Les conditions dont la réalisation préalable est nécessaire pour permettre la création d'un bureau de contrôle dans chaque service ordonnateur.

On ne peut assurément pas songer à instituer des contrôles auprès de chacun des ordonnateurs tant qu'un cer-

tain nombre de conditions n'auront pas été remplies ou prévues au préalable. Ces conditions sont de diverses sortes : les unes tiennent au nombre des ordonnateurs et des bureaux de liquidation, les autres au choix des agents chargés du contrôle, les dernières à la situation et aux pouvoirs des contrôleurs.

I. Le nombre des ordonnateurs et des bureaux de liquidation. — On ne peut pas songer à instituer un bureau de contrôle auprès de chacun des chefs de service ayant actuellement les pouvoirs d'engager et d'ordonnancer les dépenses. Les ordonnateurs sont trop nombreux pour que la réalisation des mesures que nous envisageons soit possible, certains d'entre eux gèrent des crédits si réduits que leur regroupement s'impose. Sans doute pourrait-on penser à confier à un seul contrôleur l'examen des dépenses faites par deux ou trois ordonnateurs. C'est la solution qui était admise autrefois dans la métropole, mais nous l'estimons peu heureuse: il est infiniment plus facile, en effet, pour un contrôleur d'avoir affaire avec un seul ordonnateur. Il n'a ainsi qu'une seule personne à convaincre ou à conseiller, il parvient plus facilement, par cela même, à faire prévaloir son point de vue et à faire respecter les règles de la comptabilité publique.

Il sera probablement difficile de persuader certains chefs de service, ceux-là mêmes qu'il s'agit de dépouiller de leurs fonctions d'ordonnateurs, de la nécessité de la réforme, des avantages que l'Etat ne manquera pas d'en retirer. Nous voyons dans leur résistance un obstacle sérieux, mais non insurmontable.

En tout cas, il est d'une nécessité absolue de réduire le nombre des bureaux de liquidation existant actuellement.

Dans plusieurs directions générales ou directions, il en existe autant que de services distincts. Cette organisation nous semble mauvaise et contraire à la logique. Chaque bureau de liquidation a ses conceptions particulières, travaille librement, sans méthode nettement définie, sans plan d'ensemble. Il en résulte une disparité très grande dans la tenue de la comptabilité, dans la présentation des documents, des retards dans la transmission des dossiers et des pièces qui passent des bureaux liquidateurs au bureau d'ordonnancement, un accroissement du nombre des formalités puisque chaque engagement, chaque ordonnance est signé successivement par le chef du service liquidateur, puis par le directeur général ou directeur dont il dépend. Enfin, le nombre des agents employés nous semblerait pouvoir être réduit sans inconvénient par la fusion désirable de ces bureaux.

En définitive, le maintien d'un bureau unique de comptabilité, chargé des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses de deux ou trois directions autonomes, aux attributions voisines par leur nature, aurait pour effet :

- 1° De permettre la réalisation d'économies sensibles de personnel et de temps;
- 2° D'unifier les méthodes comptables de ces directions;
- 3° De faciliter la tâche des contrôleurs.

II. Le choix des agents chargés du contrôle. — Du choix des agents qui seront chargés d'effectuer le contrôle, on peut dire que dépend le succès des mesures nouvelles. Il est donc nécessaire de définir, avant la réalisation des réformes envisagées, le cadre dans lequel pourront être pris les contrôleurs.

La question, en apparence, peut sembler délicate; en réalité, aucune hésitation n'est possible.

Tout d'abord, on ne peut songer qu'à l'une des catégories du personnel de la direction générale des finances. Seule, cette dernière peut fournir des agents spécialisés, ayant la compétence nécessaire. Cette constatation s'impose avec une telle évidence qu'il est inutile d'y insister.

D'autre part, le cadre choisi doit comporter un effectif suffisant pour supporter, sans inconvénient, le prélèvement d'un nombre d'agents au moins égal à celui des ordonnateurs qui seront maintenus.

La question étant ainsi posée, il semble impossible de faire appel au cadre des rédacteurs et rédacteurs principaux, ou à celui des sous-chefs et chefs de bureau de l'administration centrale. L'un et l'autre ont des effectifs si réduits que la désignation en qualité de contrôleurs de sept ou huit de l'un d'entre eux équivaldrait à le vider complètement et à disloquer toute l'armature de la direction générale des finances. On ne peut donc s'attarder à cette solution¹.

Seul, le cadre des contrôleurs de comptabilité comprend un nombre suffisant d'agents. Il est donc nécessaire d'y choisir les fonctionnaires qui devront exercer le contrôle des dépenses des ordonnateurs. Des considérations spéciales

1. Au 1^{er} juin 1932, les cadres de l'administration centrale des finances comprenaient seulement :

Trois chefs de bureau;

Trois sous-chefs de bureau, dont un remplissant les fonctions de chef de cabinet du directeur général;

Trois rédacteurs principaux;

Sept rédacteurs et rédacteurs stagiaires.

Les inspecteurs principaux et inspecteurs de comptabilité, affectés à des fonctions spéciales, ne peuvent, au moins pour cette raison, être désignés pour remplir les fonctions de contrôleur. Au surplus, leur nombre extrêmement réduit — on compte trois inspecteurs principaux et deux inspecteurs seulement — ne le permettrait pas davantage.

militent, d'autre part, très fortement en faveur de cette désignation. On ne peut les dégager qu'après avoir indiqué la situation des contrôleurs de comptabilité et les fonctions dont ils sont chargés.

Situation et fonctions actuelles des contrôleurs de comptabilité. — Recrutés à la suite d'un concours dont les épreuves écrites et orales portent sur l'organisation financière et administrative du Maroc et sur la comptabilité, ces agents sont affectés à des postes de surveillance comptable. Hiérarchiquement, ils sont soumis à l'autorité du directeur général des finances; par leur traitement, ils sont sensiblement assimilés aux contrôleurs des régies financières¹.

Depuis la création de leur cadre, les contrôleurs de comptabilité ont été pour la plupart détachés auprès des ordonnateurs ou, plus précisément, des bureaux d'ordonnement des chefs de service. Leur tâche consiste simplement, en principe, à aider ces bureaux dans la tenue de leur comptabilité. On pensait, à l'origine, que la venue de techniciens rendrait les plus grands services à ces derniers.

Ces espoirs se sont si bien réalisés que les fonctions des contrôleurs se sont modifiées sensiblement par la suite en s'accroissant dans de notables proportions.

a) Ils assurent actuellement une *liaison* constante entre les ordonnateurs et la direction générale des finances. Les premiers leur ont demandé de plus en plus fréquemment des avis ou des conseils, puis, lorsque des difficultés ont surgi ou simplement même quand une mise au point semblait nécessaire, les ont chargés de prendre l'attache du

1. Le cadre des contrôleurs de comptabilité a été créé par l'arrêté viziriel du 15 mai 1926, modifié ensuite à diverses reprises.

service du budget. Ainsi, ils se sont tout naturellement substitués aux bureaux de comptabilité qui intervenaient auparavant auprès de la direction des finances.

Ils examinent en premier ressort les propositions d'engagement et les ordonnances avant leur envoi au contrôle central. Ils acquièrent ainsi une compétence analogue à celle qui est requise des agents de ce service avec lesquels ils sont d'ailleurs en rapports fréquents.

Sans doute, cette extension de leurs attributions primitives constitue-t-elle un pur fait et l'étendue de leurs pouvoirs varie d'un ordonnateur à l'autre, suivant la latitude qui leur est laissée, la confiance dont on les entoure ou leur valeur personnelle. Mais tous, à des degrés divers, suivent l'exécution des budgets de leur service depuis leur élaboration jusqu'à la fin de la période complémentaire qui suit l'année pour laquelle ils ont été établis. On ne saurait donc mieux définir leur rôle actuel qu'en disant d'eux qu'ils sont devenus, ^à toutes proportions gardées, de véritables contrôleurs des dépenses engagées au petit pied.

Les ordonnateurs se rendent si bien compte maintenant de la nature des fonctions qu'exercent auprès d'eux les contrôleurs de comptabilité que certains chefs de service, au lieu de vouloir paralyser leur activité, prennent sur eux de la préciser et de consacrer leur autorité. C'est ainsi que, tout récemment, le chef d'une importante administration adressait à ses subordonnés immédiats une circulaire leur enjoignant de soumettre au visa préalable du contrôleur de la direction, toutes les propositions d'engagements de dépenses, quels qu'en soient la nature et le montant¹.

1. Voir circulaire du directeur de l'office des postes du 13 avril 1932.

On s'explique, dans ces conditions, que le choix des agents chargés des postes de contrôle ne puisse être fait que parmi les contrôleurs de comptabilité. C'est d'ailleurs en raison des considérations qui précèdent que les contrôleurs régionaux ont déjà été choisis, ainsi que nous l'avons dit, parmi les fonctionnaires de ce cadre.

La réforme peut être faite sans délai, parce qu'ils sont aptes à remplir immédiatement des fonctions officielles de contrôle. Il suffit de transformer en état de droit ce qui existe en fait. Elle peut être réalisée sans frais, car le traitement des contrôleurs restera, au début, ce qu'il est actuellement¹.

III. Les pouvoirs des contrôleurs. — Ces pouvoirs peuvent être définis très simplement dans leurs grandes lignes :

1^o Les contrôleurs auront qualité pour examiner les projets de budgets de dépenses. Ils devront consigner leurs observations dans un rapport destiné à la direction générale des finances.

2^o Les propositions d'engagement et les ordonnances seront également visées par eux. Le visa des ordonnances sera donné *avant* la signature de l'ordonnateur.

3^o Des *rapports*, et non de simples notes, seront établis

1. On nous objectera sans doute que le rang des contrôleurs de comptabilité dans la hiérarchie administrative n'est pas assez élevé pour justifier leur nomination en qualité de contrôleurs des engagements de dépenses. Il nous est facile de répondre que, encore une fois, à notre avis, le rang du contrôleur importe moins que celui de l'autorité sous les ordres de laquelle ils sont placés. Or, en l'espèce, les contrôleurs dépendront du directeur général des finances.

D'autre part, l'effectif très faible du personnel des administrations centrales conduit à confier à des agents d'un grade réduit des fonctions importantes. Il en est ainsi, notamment, pour la direction des finances. Notre proposition peut donc s'appuyer sur de nombreux précédents.

chaque trimestre par les contrôleurs. Ils y indiqueront les conditions de fonctionnement de leur service, les difficultés rencontrées, ils y joindront toutes les propositions qu'ils jugeront utiles. Le dernier rapport contiendra un exposé d'ensemble sur les opérations de l'année écoulée.

4° Les contrôleurs devront tenir, bien entendu, une comptabilité analogue à celle du contrôle central actuel.

Pour leur donner enfin toute l'indépendance désirable, il conviendra de les affranchir complètement de l'autorité des ordonnateurs. A cet effet, ils devront dépendre uniquement de la direction générale des finances, être inspectés par des agents du cadre supérieur de cette direction. Ils seront rétribués, non plus sur les crédits des services ordonnateurs, mais uniquement sur ceux de la direction des finances qui prendra, en outre, à sa charge toutes les indemnités accessoires à leur traitement.

Dans les postes les plus importants, on pourra envisager de doubler le titulaire par un contrôleur en second. Un ou deux agents d'exécution suffiront à les assister¹.

Ces principes pourront être facilement admis puisqu'ils s'appliquent déjà pour la plupart aux contrôles régionaux.

1. Cette organisation permettrait encore de réaliser facilement les améliorations suivantes, rendues possibles par le petit nombre d'engagements et d'ordonnances ou mandats que chaque contrôleur aurait à examiner :

1° Toutes les dépenses, quel que soit leur montant, pourraient être soumises au visa préalable. L'exception du non-visa des dépenses inférieures à 6.000 francs serait abolie et avec elle un nombre assez grand d'irrégularités.

2° Les dépenses des établissements tels que les fermes expérimentales, certains hôpitaux, la bibliothèque du Protectorat qui échappent à l'examen du contrôle central actuellement, seraient soumises au visa des contrôleurs. La même règle devrait être admise à l'égard des dépenses faites sur les budgets régionaux. La mesure serait réalisée dans les conditions suivantes :

a) Les contrôleurs de Rabat recevraient compétence sur les dépenses des établissements dépendant des directions auprès desquelles ils sont placés. Ainsi, le contrôleur de la direction de l'instruction publique examinerait les dépenses de la bibliothèque centrale, le contrôleur de l'agriculture, celles des fermes expérimentales....

b) Les contrôleurs régionaux recevraient compétence pour vérifier les

Ainsi seront organisés, d'une part, les contrôles secondaires de chaque région, d'autre part, les contrôles spéciaux à chacun des services ordonnateurs. Une dernière question, de beaucoup la plus délicate, reste à étudier.

Section III

Conclusion. — L'organisation future du service central de contrôle.

Que va devenir le service central de contrôle, débarrassé de cette tâche fastidieuse d'examen fragmentaire des dépenses, de cette besogne aride qui absorbe toute son activité sans lui permettre de voir plus loin et plus haut ? Toutes les opérations si longues que nécessitent la prise en comptabilité, l'étude, le visa des engagements et des ordonnances incombent désormais aux contrôleurs des régions ou aux contrôleurs placés auprès des ordonnateurs. Le service central reçoit alors une autre mission : il doit coordonner les efforts de ces contrôleurs, assurer l'unité de vue, leur donner l'impulsion nécessaire. Il doit devenir en même temps le contrôleur financier du Protectorat.

Le service central pourra prendre l'une des formes suivantes :

1° Ou bien il sera soumis à un contrôleur financier désigné par la métropole, après accord des ministres des affaires étrangères et des finances ;

dépenses faites sur les budgets locaux de leur région. Ainsi, le contrôleur de Casablanca sur les dépenses du budget de la Chaouia.

Pour y parvenir, il suffirait d'introduire dans le texte réorganisant le contrôle chérifien, une disposition analogue à l'article 8 de la loi du 10 août 1922, qui étend aux établissements publics pourvus de l'autonomie financière les diverses règles édictées par la loi.

2° Ou bien il sera incorporé au sein de la direction générale des finances

Nous écartons délibérément une troisième solution : le rattachement à la résidence générale, qui ne ferait que consacrer le système actuel et ne pourrait donner que de mauvais résultats, qui serait contraire à toute logique, à notre sens, parce qu'un service de contrôle ne peut dépendre que d'une administration financière. Procéder autrement, ce serait revenir aux errements anciens condamnés pour les contrôles métropolitains et pour les contrôles des colonies; ce serait refaire une expérience reconnue néfaste.

Nous n'envisagerons, par conséquent, que les deux premières solutions.

Première solution: L'organisation d'un contrôle financier dépendant du ministère des finances.—La création d'un poste de contrôleur financier, inspirée par les précédents des grandes colonies, ne présente pas d'obstacles insurmontables. Les objections que formulait le ministère des affaires étrangères lors de l'élaboration du dahir de 1921 et qui ont prévalu¹ ne nous paraissent pas résister à un examen attentif :

a) Le département des affaires étrangères invoquait, en faveur de la nomination du contrôleur par les autorités du Protectorat et non par la métropole, comme le demandait le ministère des finances, l'argument de fait suivant : si le contrôleur est nommé par décret contresigné des deux ministres intéressés, toutes les affaires litigieuses, toutes les communications importantes devront être envoyées

1. Voir la lettre du 1^{er} juin 1921 adressée par le ministère des affaires étrangères au résident général.

en France. Il en résultera des retards nuisibles au bon fonctionnement du système et qu'il convient d'éviter.

Or, même à l'époque, cet argument ne tenait pas. En 1921, les communications entre le Protectorat et la métropole étaient autrement rapides qu'entre celle-ci et nos possessions lointaines de l'Afrique Occidentale française, de Madagascar et de l'Indochine, pourtant pourvues de contrôleurs financiers depuis longtemps, fait que le département des affaires étrangères semblait avoir oublié. Depuis, les correspondances parviennent de Rabat, capitale administrative du Maroc, à Paris, en quelques jours par la voie ordinaire, en 36 heures par la voie aérienne.

b) Le même ministère invoquait en second lieu un argument de droit, en apparence plus sérieux : le Maroc, pays de protectorat est demeuré un Etat. Il ne semble pas possible de faire désigner par la métropole un agent chargé de fonctions non politiques mais simplement administratives.

On peut répondre à cette argumentation que les pouvoirs de la puissance protectrice sont déjà reconnus à maints égards. Elle approuve le budget et les modifications qui lui sont apportées en cours d'exercice. Les services financiers, services purement chérifiens pourtant, sont soumis à la vérification du service métropolitain de l'inspection des finances. Enfin, les comptes de gestion établis par le trésorier général sont adressés au ministre des finances, qui en vérifie la concordance avec les écritures du comptable et les transmet ensuite à la Cour des comptes. Cette dernière juge les opérations de recettes et de dépenses présentées par le trésorier général et ce n'est qu'après le contrôle exercé par elle qu'intervient le dahir de règle-

ment définitif¹. Il existe donc déjà des précédents d'importance. Reculerait-on à l'idée d'aller plus avant et de consacrer davantage l'immixtion de la métropole dans la surveillance des finances du Protectorat par la nomination d'un fonctionnaire français, établi à demeure au Maroc pour contrôler l'exécution du budget ?

Au surplus, il semble que la métropole ait quelque droit à surveiller les dépenses d'un pays dont elle alimente largement le budget par les prêts qu'elle lui consent et pour lequel elle s'engage, en garantissant les emprunts qu'il contracte. L'institution au Maroc d'un contrôleur financier n'a rien de contraire, à notre sens, aux principes du droit public. Cette conception est admise pour les Etats libres qui doivent faire appel aux capitaux étrangers et ne les obtiennent qu'en acceptant le contrôle de leur politique financière par des représentants, installés sur leur territoire, de leurs prêteurs. Prétendrait-on que ce qui est possible avec un Etat non encore protégé ne l'est plus quand cet Etat est soumis par un traité ? Nous ne pensons pas qu'on ira jusqu'à le soutenir.

Rien ne s'opposerait donc à la création d'un poste de contrôleur financier, nommé par décret français. Nous ne sommes cependant pas partisan de cette solution et c'est à dessein que nous avons indiqué, dans les pages précédentes, que les contrôleurs des services ordonnateurs devraient être placés sous l'autorité du directeur général des finances et ne dépendre que de lui, de même que les contrôleurs régionaux et par analogie avec la situation actuelle de ces derniers².

1. Art. 3, 68, 71 et 72 du règlement sur la comptabilité publique de l'Empire chérifien.

2. L'institution des contrôleurs financiers dans les colonies n'obtient d'ailleurs pas les suffrages de tous les auteurs. Girault la critique vivement (II, 2^e partie, 1929, pp. 239 et 240) ainsi que François et Mariol, *Législation*

Deuxième solution : L'organisation d'un contrôle financier soumis au directeur général des finances. — Il nous semble beaucoup plus rationnel de confier au chef des administrations financières les pouvoirs de contrôleur des finances du Protectorat, comme il les avait déjà auparavant, en sa qualité d'ordonnateur unique. S'il est interposé entre le directeur des finances et les divers contrôleurs, un agent, chef du service central de contrôle, le système conservera toute sa valeur, ce fonctionnaire pouvant présenter à la signature du directeur général les observations les plus importantes, ne prendre parti dans les affaires délicates qu'avec son assentiment, en bref, pouvant se couvrir constamment de sa haute autorité. Cette dernière solution présenterait encore l'avantage de permettre une utilisation meilleure et plus complète du bureau du contrôle financier qui existe déjà. Ainsi, il n'y aurait pas deux organismes distincts chargés de contrôler les dépenses publiques, mais un seul. Le Pro-

coloniale, Paris, Larose, 1929, suppléments A et B, pp. 43 et 44. Il est à noter que le premier de ces auteurs se montre, en outre, adversaire résolu de l'indépendance des contrôleurs de la métropole à l'égard des ministres dont ils examinent les dépenses. Voir *Manuel de législation financière*, première partie, les budgets et le Trésor, 2^e éd., 1928, pp. 115 et suivantes.

A la vérité, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes en France, et dans ses possessions. Le ministre, en difficulté avec le contrôleur des dépenses engagées, fait trancher facilement le litige par son collègue des finances, membre du même cabinet que lui-même. Le gouverneur colonial n'a plus cette ressource. Il dépend, comme le contrôleur financier, d'une autorité lointaine, informée tardivement et assez mal des difficultés qui peuvent surgir quotidiennement et les dresser l'un contre l'autre au détriment du prestige nécessaire du premier. On peut donc voir ce qu'il y a d'outré dans la conception du contrôleur financier, telle qu'elle résulte des décrets de 1907. L'indépendance de celui-ci devant le gouverneur doit être critiquée à notre avis, mais non pas l'étendue des pouvoirs qui lui sont reconnus et que nous estimons devoir être très grands.

La solution définitive nous semble bien résider dans l'institution d'un contrôle dont le chef dépend, au moins indirectement, du gouverneur ou résident local. L'équilibre du système résultant de l'obligation pour ce dernier d'aviser le ministère des finances de la décision qu'il a donnée sur place aux litiges.

tectorat ne perdrait rien à cette simplification de ses rouages administratifs et financiers.

Le chef du service du contrôle, placé sous l'autorité du directeur général des finances, devrait exercer les pouvoirs d'un contrôleur financier. Nous entendons par là :

I. Le droit d'examiner, en même temps que le service du budget, mais dans un esprit différent, tous les projets de budgets de dépenses présentés par les ordonnateurs;

La possibilité d'intervenir aux délibérations de la commission du budget et du conseil du Gouvernement.

II. Le droit de donner obligatoirement son avis, sous le couvert du directeur général des finances, sur tous les projets de textes, de décisions ou conventions d'une portée générale susceptibles d'avoir une répercussion quelconque sur les finances publiques¹;

D'effectuer les transmissions d'affaires litigieuses à l'autorité supérieure;

III. D'établir des rapports trimestriels d'ensemble au reçu des rapports des divers contrôleurs. Le chef du service de contrôle devrait en outre condenser, à la fin de chaque exercice, toutes ses observations portant sur les opérations effectuées pendant l'année financière dans un rapport soumis au directeur général des finances et transmis, d'une part, au résident général, d'autre part au ministre des finances et à la Cour des comptes.

Il tiendrait une comptabilité très simple dont les éléments lui seraient fournis par les contrôleurs subordonnés.

Enfin, exerçant au nom du directeur général des finan-

1. Cet avis compléterait celui qui est prévu par l'article 20 du dahir sur la comptabilité publique.

La nécessité de donner ce pouvoir à l'agent chargé du contrôle est maintenant universellement reconnue. Les contrôleurs coloniaux et les contrôleurs des dépenses engagées le possèdent déjà. M. Gallé, dans son rapport cité, le réclamait pour le contrôle algérien.

ces les pouvoirs de chef des divers contrôleurs, il serait chargé de diriger et de stimuler l'activité de ces derniers tout en assurant l'unité de jurisprudence :

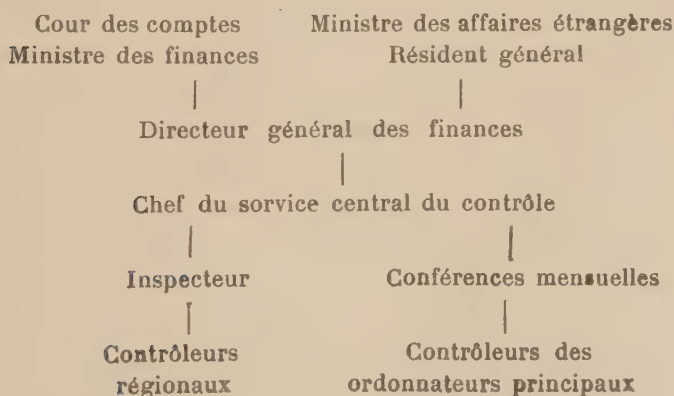
a) Par des inspections fréquentes, faites par un inspecteur placé sous ses ordres auprès des contrôleurs régionaux et des contrôleurs des ordonnateurs principaux ;

b) En présidant des conférences périodiques, mensuelles, par exemple, auxquelles assisteraient tous les contrôleurs résidant à Rabat et, en outre, tous les fonctionnaires de l'administration centrale des finances dont la présence serait jugée utile. Dans notre esprit, ces conférences devraient correspondre exactement aux réunions de la commission permanente du contrôle des dépenses engagées, créée par le décret du 30 septembre 1922.

c) Par des instructions et des renseignements donnés, chaque fois qu'il serait nécessaire, aux divers contrôleurs.

Le résident général statuerait toujours sur les affaires litigieuses, après avis du secrétaire général du Protectorat, mais à charge d'informer le ministère des finances de la solution donnée.

En définitive, l'organisation nouvelle que nous proposons est la suivante :



La formule est assurément nouvelle. Elle tient également compte des données de la réglementation des contrôles métropolitains des dépenses engagées et des contrôles financiers de nos grandes colonies ainsi que des premières réalisations marocaines dans la voie de la déconcentration des contrôles. Elle présente l'avantage d'être fort simple et de pouvoir être effectuée facilement et sans frais par l'utilisation rationnelle de la compétence des contrôleurs de comptabilité, qui en constituent le base fondamentale et des agents du service central actuel, dont la plupart pourraient se retrouver autour du chef du nouveau service.

Enfin, elle permettrait d'assurer un contrôle extrêmement serré, mais rapide et peu gênant, de toutes les dépenses publiques sans exception, des administrations centrales comme des services extérieurs et c'est bien là le but qu'il faut atteindre.

BIBLIOGRAPHIE

A. — DOCUMENTS

I. Documents publiés

a) *Documents parlementaires.*

- I. Relatifs à l'élaboration de la loi du 10 août 1922 et aux premiers résultats acquis depuis sa mise en vigueur.

Sénat, Débats, 30 novembre 1921, 14 mars 1922, 22 juin 1922.

Documents parlementaires :

Rapport Chéron, 16 décembre 1921, *S. E.*, n° 796.

— Bérenger, 2 février 1922, *S. O.*, n° 49.

— — , 7 décembre 1922, *S. E.*, n° 740.

— — , 29 mars 1923, *S. O.*, n° 302.

Chambre, Débats, 8 avril 1922.

Documents parlementaires :

Rapport Marin, 28 novembre 1921, *S. E.*, n° 3.419.

— Bokanowski, 8 décembre 1921, *S. E.*, n° 3.518.

— — , 22 novembre 1921, *S. E.*, n° 3.381.

— — , 24 mars 1922, *S. O.*, n° 4.150.

- II. Relatifs au contrôle des finances marocaines et tunisiennes.

Rapports sur le budget général et le budget sur fonds d'emprunt du Protectorat du Maroc, depuis 1918.

Rapport de M. Mauger, sénateur, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet d'approuver le compte définitif du budget des fonds d'emprunt du Protectorat français en Tunisie pour l'exercice 1922. *Sénat*, 4 février 1932, *S. O.*, n° 78.

Avis présenté par M. Messimy, sénateur, au nom de la commission des Affaires étrangères et de politique générale des protectorats, sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, tendant à autoriser le gouvernement chérifien à contracter les emprunts nécessaires pour permettre l'achèvement du réseau de chemins de fer autorisé par la loi du 21 août 1920. Sénat, annexe au p. v. de la séance du 15 juillet 1932, *S. O.*, n° 704.

b) *Documents législatifs et administratifs.*

Journal officiel de la République française.

Bulletin officiel du Protectorat de la République française au Maroc, Rabat.

Annuaire économique et financier du Protectorat.

Saint (Lucien), discours de M. le résident général au conseil du gouvernement du 2 février 1932, in *l'Echo du Maroc* du 3 février.

Rapport du directeur général des finances sur le projet de budget de l'exercice 1932, in *La Vie Marocaine* du 2 février 1932.

II. Documents non publiés

(Archives de la direction générale des finances, service du budget, et du contrôle des engagements de dépenses).

- a) Travaux préparatoires du dahir du 9 juin 1917 portant règlement sur la comptabilité publique de l'empire chérifien.
- b) Travaux préparatoires du dahir du 20 décembre 1921, organisant le contrôle des engagements de dépenses.

Correspondance échangée entre le ministère des affaires étrangères et le Gouvernement du Protectorat;

Correspondance échangée entre le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances.

c) Circulaires :

Circulaire d'envoi du projet de dahir sur le contrôle, du 26 novembre 1921;

Circulaire du secrétaire général du Protectorat du 30 décembre 1925, sur la comptabilité du contrôle;

Circulaire du directeur général des finances du 15 juillet 1927, sur le système des bons de commande;

Circulaire du 19 juillet 1928 du contrôleur, sur les engagements de dépenses inférieurs à 6.000 francs;

Circulaire du 28 février 1931 du directeur général des finances, sur la déconcentration des dépenses et les contrôles régionaux;

Circulaire du 2 mars 1932 du délégué à la résidence, sur le même objet;

Circulaire du 22 avril 1932 du directeur général des finances, sur le même objet.

Instruction générale sur les adjudications et marchés du 30 septembre 1924¹.

- d) Rapports trimestriels du contrôleur des engagements de dépenses (1922 à 1925).
- e) Rapports trimestriels des contrôleurs régionaux des engagements (depuis juillet 1931).
- f) Rapports divers sur le fonctionnement du contrôle des engagements de dépenses.
- g) Correspondance du contrôle central, notes d'observations et transmissions (depuis 1922).
- h) Correspondance entre les rapporteurs des Chambres et le Gouvernement du Protectorat (depuis 1918).
- i) Rapports de la commission tunisienne des économies, 10 novembre 1925, 7 juin 1926.

B. — OUVRAGES ET ARTICLES

I. Ouvrages généraux sur le droit public, la science et la législation financières.

Allix (E.). — *Traité élémentaire de science des finances et de*

1. Cette instruction et les circulaires, bien qu'elles soient en la possession de tous les services, n'ont pas été éditées en vue de leur vente au public. C'est pourquoi nous les avons classées ici.

législation financière française, 4^e éd., 1921, Rousseau et C^{ie}.
6^e éd., 1931.

Antonelli (E.). — *Manuel de législation coloniale*, Paris, Les Presses universitaires de France, 1925.

Berthélemy (H.). — *Traité élémentaire de droit administratif*, 12^e éd., Paris, Rousseau et C^{ie}.

Colson (C.). — *Cours d'économie politique*, livre V, Les finances publiques et le budget de la France, éd. définitive, Paris, Gauthier-Villars, 1931.

Douel (M.). — *Un siècle de finances coloniales*, Paris, Alcan, 1925.

François (G.) et **Mariol** (H.). — *Législation coloniale*, Paris, Larose, 1929, avec les suppléments A et B.

Girault (A.). — *Manuel de législation financière*, 1^{re} partie, Les budgets et le Trésor, 2^e éd., 1928.

Girault (A.). — *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 6^e éd., Paris, Sirey, 5 vol., 1929-1930.

Hauriou (M.). — *Précis de droit administratif*, 11^e éd., Paris, Sirey, 1927.

Jèze (G.). — *Science des finances. Le budget. Les dépenses publiques*, Paris, Giard, 1922.

Jèze (G.). — *Cours de science des finances*, Paris, Giard, 1931.

Lampué (P.). — *Législation et finances coloniales*, cinquième partie, Le régime financier, Paris, Sirey, 1930.

Mariol (H.). — *Abrégé de législation coloniale*, Paris, Larose, 1927.

Mérat (L.). — *L'évolution actuelle du régime financier des colonies*, Paris, Larose, 1927.

Mérignac (A.). — *Traité de législation et d'économie coloniales*, Paris, Sirey, 1925.

Soulmagnon (R.). — *Codes et lois de la Tunisie*, tome II, Tunis, Namura et Bonici, 1920.

Stourm (R.). — *Le budget*, 7^e éd., Paris, Alcan, 1913.

Trotabas (L.). — *Précis de science et législation financières*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1931.

Voguet (G.). — *Règlement général sur la comptabilité publique*, 3^e éd., Paris, Berger-Levrault, 1928.

II. Ouvrages et articles sur le contrôle des finances publiques

- Besson** (E.). — *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, 2^e éd., Paris, Chevalier-Marescq, 1901.
- Bosc** (A.). — Chronique du mouvement législatif, section II, *Le renforcement du contrôle financier*, in *R. Sc. L. F.*, 1921, pp. 596 et suivantes.
- Chicos** (S.). — *Le contrôle de l'engagement des dépenses publiques*, Paris, Sirey, 1929.
- Gervais** (R.). — *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse, Caen, Roustan, 1906.
- Guillemant** (R.). — *Le contrôle préventif des engagements de dépenses dans le système budgétaire français*, thèse, Lille, 1924.
- Hitte** (M.). — *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse, Bordeaux, 1923.
- Jèze** (G.). — *Le contrôle de l'engagement des dépenses en Belgique*, in *R. Sc. L. F.*, 1921, pp. 553 et suivantes.
- Marcé** (V. de). — *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, tome I^{er}, Paris, Alcan, 1928.
- Mesnil du Buisson** (du). — *Le contrôle des ordonnances du budget de l'Etat*, thèse, Paris, Jouve, 1923.
- Moulezin** (J. de). — *Le contrôle des dépenses engagées. La loi du 10 août 1922*, thèse, Paris, Jouve, 1923.
- Perrot** (G.). — *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse, Aix, 1926.
- Touzery** (J.). — *Le réglementation du contrôle des dépenses engagées*, thèse, Paris, Jouve, 1924.
- X.** — *Le renforcement du contrôle des dépenses engagées*, in *R. Sc. L. F.*, année 1922, pp. 293 et suivantes.

III. Ouvrages et études sur le droit administratif, la législation financière et l'économie du Protectorat du Maroc.

- Casinière** (H. de la). — *Les municipalités marocaines*, imprimerie de la *Vigie Marocaine*, Casablanca, 1924.

- Colomb (J.).** — *Le régime financier du Maroc*, Paris, Larose, 1914.
- Decroux (P.).** — *La vie municipale au Maroc*, Lyon, Bosc et Riou, 1932.
- Dubuisson.** — *Le contrôle politique et administratif des villes*, mémoire de fin de stage des contrôles civils, 1931.
- Godin (A.-J.).** — *Cours de législation budgétaire marocaine*, Paris, Quillet, 1929.
- Goulven (J.).** — *Traité d'économie et de législation marocaines*, 2 vol., Paris, Rivière, 1921.
- Hoffherr (R.).** — *L'économie marocaine*, tome III de la collection des centres juridiques de l'Institut des Hautes Etudes marocaines, Paris, Sirey, 1932.
- Lucioni (J.).** — *Les habous au Maroc*, imprimerie de la *Vigie marocaine*, Casablanca, 1928.
- Marchal (R.).** — *Précis de législation financière marocaine*, Rabat, 1931.
- Maréchal (J.).** — *Les sauterelles au Maroc*, Bourg, Berthod, 1931.
- Mauchaussé (P.).** — *L'évolution du régime minier au Maroc français*, tome II de la collection des centres juridiques de l'Institut des Hautes Etudes marocaines, Paris, Sirey, 1931.
- Mazoyer (H.).** — *Les centres non constitués en municipalités*, mémoire de fin de stage des contrôles civils, 1932.
- Nataf (F.).** — *Le crédit et la banque au Maroc*, Paris, Geuthner, 1929.
- Rivière (P. L.).** — *Traités, codes et lois du Maroc*, Paris, Sirey, 1923.
- Rivière (P. L.).** — *Précis de législation marocaine*, Paris, Sirey, 1927.
-

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre préliminaire. — Le budget chérifien	7
<i>Section I. — Historique du budget</i>	7
<i>Section II. — Préparation du budget</i>	11
I. La préparation proprement dite du projet du budget	11
II. La discussion du projet du budget	14
<i>Section III. — Approbation du budget</i>	16
<i>Section IV. — Période d'application du budget</i>	19
I. L'année financière et les périodes complémentaires	19
II. La clôture de l'exercice. Les dépenses d'exercices clos et d'exercices périmés	20
III. La date actuelle d'ouverture de l'exercice. Sa modification désirable	21
<i>Section V. — Le contenu du budget</i>	23
I. La règle de l'universalité	24
II. La spécialisation	25
Chapitre premier. — Les différents contrôles auxquels sont soumises les finances publiques marocaines	34
<i>Section I. — Les contrôles antérieurs au paiement</i>	34
I. Le contrôle des engagements de dépenses	35
II. Contrôle de l'ordonnancement	36
III. Contrôle des paiements	37
Conclusion	41
<i>Section II. — Les contrôles postérieurs au paiement</i>	42
I. Le contrôle administratif	42
II. Le contrôle judiciaire	44
III. Le contrôle de la métropole	45
Conclusion	46
<i>Section III. — Les différents contrôles exercés par le Parlement français</i>	47
Chapitre II. — Historique du contrôle des engagements. L'élaboration du dahir du 20 décembre 1921	51
<i>Section I. — Le contrôle jusqu'en 1917</i>	52
<i>Section II. — Le contrôle de 1917 à 1920</i>	53
<i>Section III. — Les tendances générales à un renforcement du contrôle financier. Quelle a été leur influence sur le Maroc?</i>	54

<i>Section IV. — Les conditions d'élaboration du dahir du 20 décembre 1921.</i>	66
<i>Section V. — Economie générale du texte</i>	62
Chapitre III. — Le contrôle des engagements des dépenses	66
<i>Section I. — L'indépendance du contrôleur</i>	67
I. La nomination du contrôleur	68
II. Le traitement du contrôleur	72
<i>Section II. — La situation du contrôleur à l'égard du directeur général des finances et du pouvoir central</i>	73
Chapitre IV. — Organisation du service de contrôle	77
<i>Section I. — L'organisation des contrôles des dépenses engagées</i> ...	78
<i>Section II. — L'organisation du contrôle chérifien</i>	80
<i>Section III. — L'activité du service chérifien de contrôle</i>	82
Chapitre V. — Les attributions du contrôleur des engagements de dépenses.	85
<i>Section I. — Le visa des engagements.</i>	86
I. Le contrôle s'exerce sur les engagements supérieurs à 6.000 francs	87
II. Le contrôle des dépenses permanentes	92
III. Caractère préalable du visa	92
IV. L'examen des propositions d'engagement	94
A) L'exactitude de l'imputation	96
B) La disponibilité du crédit	101
C) Exactitude de l'évaluation	101
D) La répercussion de l'engagement	108
E) L'application des lois et règlements	109
<i>Section II. — Le visa des ordonnances</i>	110
<i>Section III. — Le contrôleur des engagements de dépenses, informateur du directeur général des finances</i>	119
I. Les rapports trimestriels	120
II. Les transmissions	121
Chapitre VI. — Etendue du pouvoir d'application du contrôleur. Le refus de visa. La responsabilité des ordonnateurs chérifiens. ...	124
<i>Section I. — L'étendue du pouvoir d'appréciation du contrôleur.</i> ...	125
<i>Section II. — Le refus de visa</i>	129
I. Le refus de visa des engagements	129
II. Le visa avec observations des ordonnances	133
<i>Section III. — La responsabilité des ordonnances.</i>	141
Chapitre VII. — Règles et formes de la comptabilité du contrôle ...	147
<i>Section I. — Les communications faites par les services au contrôle</i>	148
I. Les communications faites à l'ouverture de l'exercice	148
a) Les dépenses permanentes	149
b) Les engagements reportés	149
II. Les communications faites au cours de l'exercice	152

a) Envoi des propositions d'engagements et des ordonnances ..	152
b) Les situations mensuelles	153
c) Communications faites à la clôture de l'exercice	154
Section II. — <i>La comptabilité du service du contrôle et des ordonnateurs</i>	154
Section III. — <i>La comptabilité spéciale des dépenses inférieures à 6.000 francs</i>	160
Chapitre VIII. — Critique du régime du dahir du 20 décembre 1921 ..	164
Section I. — <i>La situation du contrôleur des engagements de dépenses</i>	165
Section II. — <i>Les pouvoirs d'examen du contrôleur</i>	167
Section III. — <i>L'éloignement du contrôleur par rapport aux services centraux et aux services extérieurs</i>	171
Section IV. — <i>Absence de contrôle sur les avances de régie</i>	175
Section V. — <i>Les bases de la réforme désirable</i>	176
Chapitre IX. — <i>La déconcentration territoriale des dépenses</i>	178
Section I. — <i>Les conditions de réalisation et les bases de la réforme au Maroc</i>	179
I. Institution d'ordonnateurs secondaires	180
II. — <i>La création de contrôles régionaux</i>	183
Section II. — <i>Les étapes de la réalisation</i>	186
I. La création d'un contrôle régional à Marrakech (1931)	186
II. La création des contrôles d'Oudjda et Fez (1932)	187
III. La création des derniers contrôles régionaux (1 ^{er} janvier 1933)	187
Section III. — <i>Les premiers résultats acquis</i>	188
Chapitre X. — <i>Les transformations éventuelles du contrôle central</i>	192
Section I. — <i>De la nécessité d'un contrôle plus efficace des ordonnateurs principaux</i>	193
Section II. — <i>Les conditions dont la réalisation préalable est nécessaire pour permettre la création d'un bureau des contrôles dans chaque service ordonnateur</i>	193
I. Le nombre des ordonnateurs et des bureaux de liquidation ..	194
II. Le choix des agents chargés du contrôle	195
III. Les pouvoirs des contrôleurs	199
Section III. — <i>Conclusion. L'organisation future du service central de contrôle</i>	201
Première solution : L'organisation d'un contrôle financier dépendant du ministère des Finances	202
Deuxième solution : L'organisation d'un contrôle financier soumis au directeur général des finances	205
Bibliographie	209

Bordeaux. — Imprimerie J. Bière, 18, 20, 22, rue du Peugue. 1932.
